



Ассоциация
сибирских
и дальневосточных
городов



Союз городов
Центра и Северо-
Запада России

АГУ

Ассоциация
муниципальных
образований
«Города Урала»



Ассоциация
городов
Поволжья



Институт экономики
и организации
промышленного
производства СО РАН

Социологическая лаборатория АСДГ

«Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России» (результаты опроса руководителей муниципальных образований, апрель-май 2019 г.)

Аналитическая записка

*Руководитель социологической лаборатории АСДГ,
ведущий научный сотрудник отдела социальных проблем
Института экономики и организации промышленного производства СО РАН,
к.э.н. Горяченко Е.Е.*

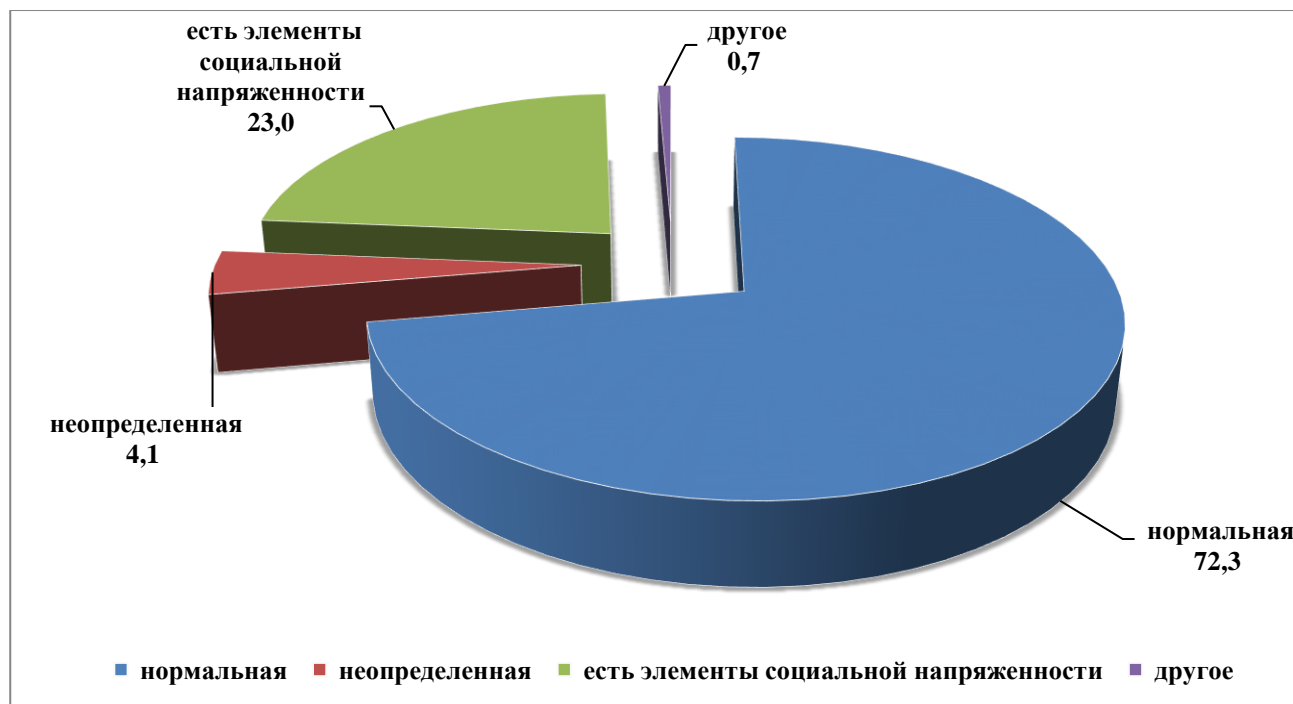
*Руководитель пресс-службы АСДГ,
научный сотрудник отдела социальных проблем
Института экономики и организации промышленного производства СО РАН,
к.соц.н. Малов К.В.*

В апреле-мае 2019 г. в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях социологическая лаборатория Ассоциации сибирских и дальневосточных городов совместно с Ассоциациями городов Поволжья, «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада России провела очередной экспертный опрос руководителей муниципальных образований. Цель проведенного опроса – оценить динамику ситуации, выявить проблемы, возникающие в муниципальных образованиях в современных условиях, подходы к их решению на местах, изменения в деятельности органов местного самоуправления и направления совершенствования системы местного самоуправления. Опрошены 149 руководителей разных типов муниципальных образований России из 49 субъектов Российской Федерации. Были получены ответы от 88 руководителей, представляющих муниципальные образования Сибири и Дальнего Востока, 20 – Урала, 23 – Поволжья и 18 – Центра и Северо-Запада России. Это позволило представить широкий спектр ситуаций, возникших в муниципальных образованиях России в современных условиях, отследить их динамику и результативность предпринимаемых мер по разрешению проблем.

Оценка социально-экономической ситуации и проявления кризиса

Сегодня 72,3% опрошенных руководителей оценивают современную социально-экономическую ситуацию в их муниципальных образованиях в сложившихся российских реалиях как нормальную. При этом каждый четвертый отмечает наличие некоторых элементов напряженности, 4,1% расценивает ее как неопределенную. По сравнению с прошлым годом следует отметить увеличение доли оценок ситуации как нормальной, прежде всего за счет того, что в 2019 году никто из опрошенных руководителей не оценивает ситуацию в муниципальном образовании как крайне напряженную. Представляется, что такие оценки свидетельствуют не столько о полном благополучии ситуации, сколько об изменении критериев оценки «нормальности» и значительном адаптационном потенциале органов местного самоуправления для работы в сложных социально-экономических условиях.

**Оценка социально-экономической ситуации
в муниципальном образовании,
% к числу ответивших**



Если сравнивать распределение оценок ситуации в 2019 г. с распределениями ответов на аналогичный вопрос, полученных нами от руководителей муниципальных образований на предыдущих этапах мониторинга (2009-2018 гг.), можно говорить о том, что, по-видимому, опрошенные руководители считают, что удалось преодолеть негативный характер динамики, наблюдавшийся в последние годы. Сегодня оценки напоминают оценки 2013 г., представляющиеся достаточно реалистичными оценками ситуации, связанными с выходом из предыдущего кризиса. Показательно сходство именно с 2013 г., а не с 2012 г., в котором наблюдался максимальный уровень оптимизма оценок, когда у многих руководителей муниципальных образований возникло некое состояние эйфории, что преодолены все негативные тенденции кризиса 2008-2009 гг. Затем нестабильность общей социально-экономической ситуации, влияние мирового финансового кризиса и неясные перспективы его развития привели к существенному снижению доли оптимизма и неоднозначным оценкам, которые мы видели в 2015-2017 гг., теперь же, возможно, имеет смысл говорить о позитивных тенденциях в оценках социально-экономической ситуации.

Динамика оценок социально-экономической ситуации

**в муниципальном образовании,
% к числу ответивших**

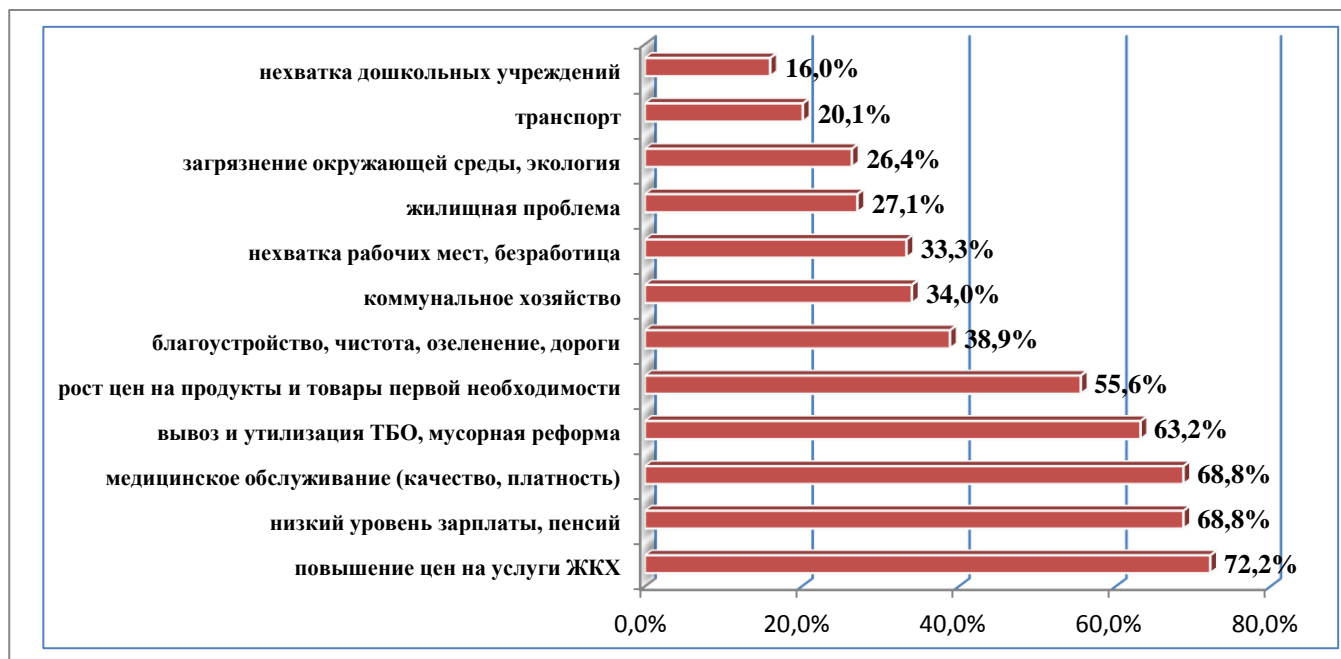


Вместе с тем, такие оценки вовсе не означают отсутствие острых проблем, скорее речь идет о трезвой оценке реальности, в которой приходится работать муниципальным руководителям.

Как и в предыдущие годы, среди «болевых» точек, в наибольшей степени волнующих население, наиболее острыми являются проблемы, связанные с материальным благополучием: повышение цен на услуги ЖКХ (их называют 72,2% опрошенных руководителей), низкий уровень зарплат и пенсий (68,8%), а также рост цен на продукты и товары первой необходимости (55,6%).

Кроме того, среди острых проблем, серьезно беспокоящих население, сегодня актуальность приобрела «мусорная реформа», введенная федеральным законом с 1 января 2019 г., также сказывающаяся на материальном положении жителей.

Ранжировка проблем, наиболее беспокоящих население
(проблемы упорядочены на основе ответов на вопрос:
«Какие явления, с Вашей точки зрения, вызывают сейчас
наибольшее беспокойство у населения Вашего муниципального образования?»¹)



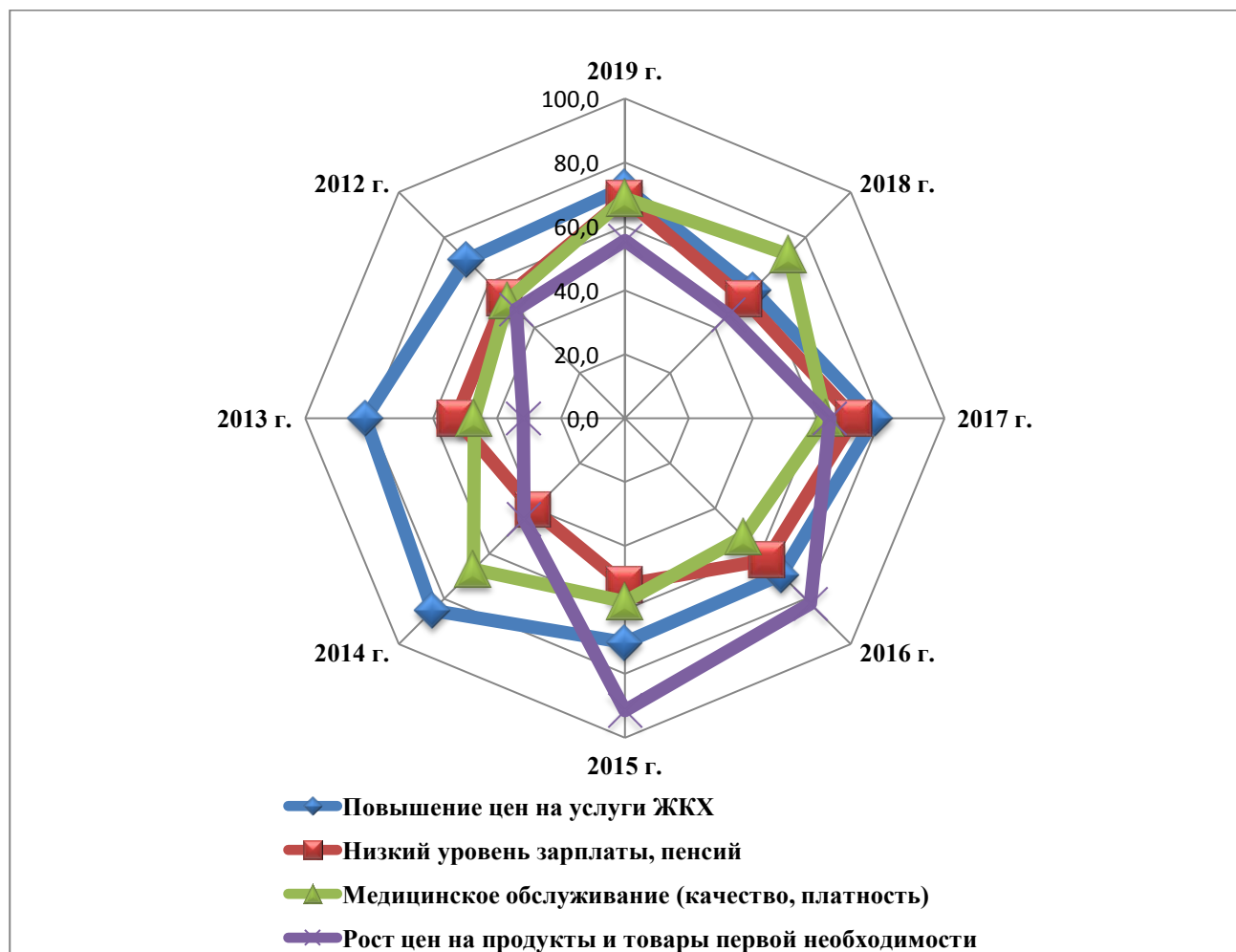
Говоря о динамике, следует обратить внимание на нарастание остроты материальных проблем: на первое место в 2019 г. вернулись именно проблемы повышения цен на услуги ЖКХ при низком уровне зарплат и пенсий, как наблюдалось и в 2017 г. Следует заметить, что эти проблемы существенно обострились по сравнению с 2018 г. (на 10-15 п.п.).

Они потеснили на 2-3-е места проблемы медицинского обслуживания, его качества, доступности, платности (72,4%), хотя их острота остается достаточно высокой, сопоставимой с другими материальными проблемами. Также сохранили свою остроту и проблемы роста цен на продукты и товары первой необходимости.

Следующие места занимает группа проблем благоустройства, чистоты, озеленения, дорог и коммунального хозяйства, которые, по мнению опрошенных руководителей, несколько снизили свою остроту, но не потеряли актуальности.

¹ Приведены проблемы, набравшие более 10% ответов.

Динамика остроты материальных проблем, % к числу ответивших



Что касается проблемы нехватки рабочих мест, безработицы, сегодня она занимает 8 место в ранжированном ряду по степени остроты проблем, среди основных «болевых» точек: в 2019 г. на нее указали 33% респондентов. Таким образом, после обострения в 2015-2017 гг., в 2019 г. ее значимость вновь начала немного снижаться, напоминая ситуацию начала десятилетия (если в 2010 г. на эту проблему указывали 70,6% опрошенных, в 2011 г. ее называли 37,5%, затем до 2014 г. ее острота устойчиво снижалась, когда ее выделяли в качестве наиболее беспокоящей лишь 15-16%).

**Динамика проблем в наибольшей степени, беспокоящих население,
% к числу ответивших**

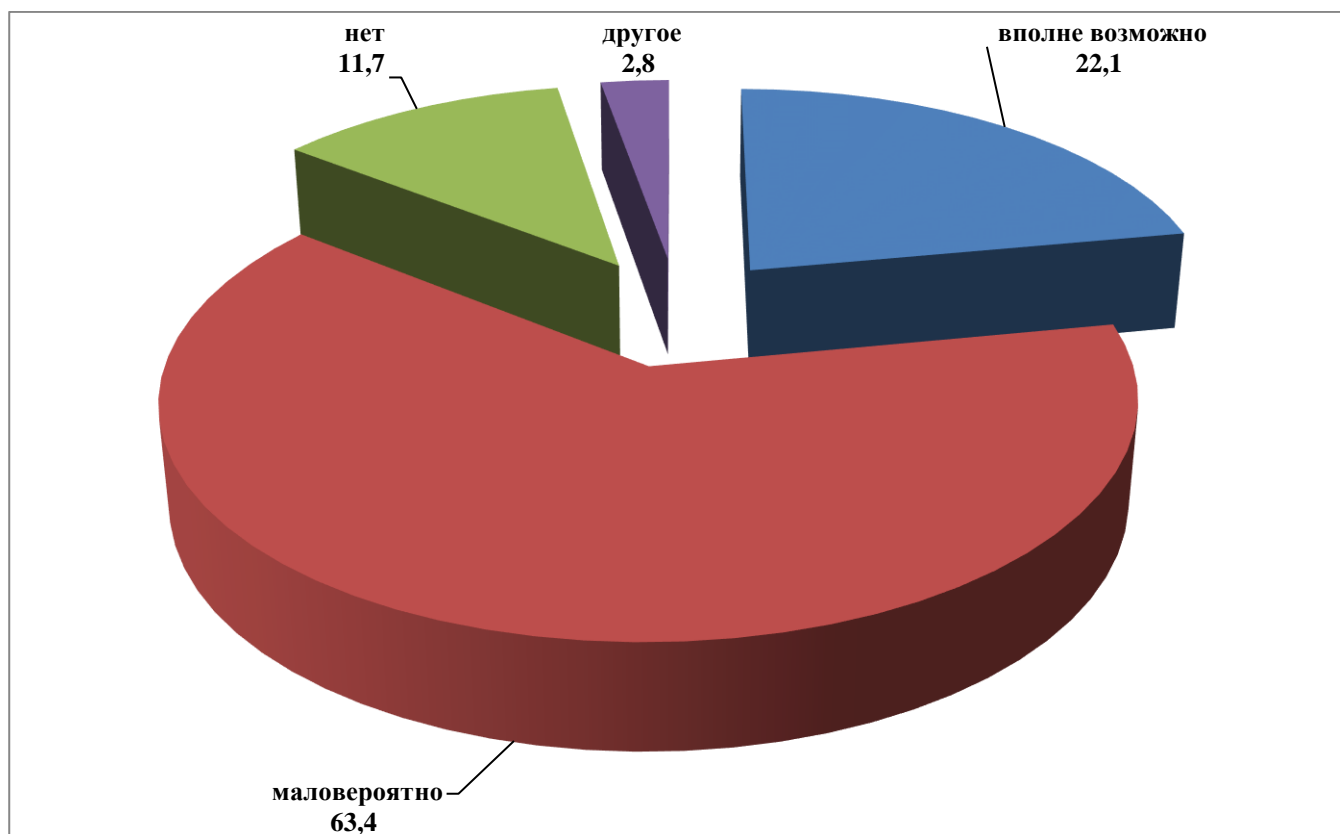
	2019г.	2018г.	2017г.	2016г.	2015г.	2014г.	2013г.	2012г.
Повышение цен на услуги ЖКХ	72,2	56,7	78,2	69,2	70,2	85,1	81,2	70,1
Низкий уровень зарплаты, пенсий	68,8	52,8	71,8	62,8	52,1	40,4	52,9	53,2
Медицинское обслуживание (качество, платность)	68,8	72,4	62,8	52,5	57,4	67,0	47,1	51,9
Рост цен на продукты и товары первой необходимости	55,6	45,7	64,1	82,1	91,5	44,7	31,8	48,1
Благоустройство, чистота, озеленение, дороги	38,9	50,4	50,0	50,0	43,6	56,4	50,6	42,9
Коммунальное хозяйство	34,0	47,2	39,7	34,6	35,1	47,9	44,7	41,6
Нехватка рабочих мест, безработица	33,3	37,0	42,3	48,7	45,7	16,0	15,3	18,2
Жилищная проблема	27,1	30,7	29,5	37,2	36,2	48,9	61,2	71,4
Загрязнение окружающей среды, экология	26,4	30,7	28,2	19,2	21,3	26,6	21,2	16,9
Транспорт	20,1	19,7	19,2	12,8	12,8	18,1	17,6	7,8
Нехватка дошкольных учреждений	16,0	19,7	16,7	19,2	40,4	46,8	61,2	79,2
Падение производства	9,7	12,6	15,4	9,0	18,1	17,0	10,6	2,6
Образование (качество, доступность)	7,6	8,7	3,8	3,8	4,3	6,4	8,2	1,3
Отношения между людьми, озлобленность	7,6	7,1	2,6	1,3	6,4	9,6	8,2	3,9
Пьянство, алкоголизм	6,9	13,4	3,8	6,4	12,8	19,1	18,8	26,0
Кризис морали, нравственности	6,9	3,9	6,4	7,7	10,6	7,4	9,4	7,8
Проблемы молодежи, подрастающего поколения	4,9	12,6	7,7	7,7	8,5	11,7	9,4	9,1
Наркомания и наркоторговля	3,5	2,4	5,1	7,7	16,0	17,0	21,2	16,9
Коррупция	0,7	2,4	5,1	1,3	3,2	7,4	8,2	2,4

Основные претензии, которые чаще всего предъявляют к местным органам власти жители муниципалитета, обусловлены необходимостью решения насущных проблем, связанных с деятельностью сферы ЖКХ (тарифами, качеством услуг, работой управляющих компаний), вывозом и утилизацией твердых бытовых отходов, ремонтом и содержанием жилищного фонда, состоянием улично-дорожной сети, благоустройством поселения, транспортного обслуживания и т.п.

По оценкам опрошенных руководителей, в среднем каждый третий житель муниципального образования в настоящее время недоволен сложившейся ситуацией.

В результате, несмотря на нарастание остроты социальных проблем, беспокоящих население, возможность усиления протестных настроений оценивается опрошенными достаточно сдержанно: превалирует оценка «маловероятно» - 63,4%, но только 11,7% считает это невозможным. Однако обращает на себя внимание увеличение протестного потенциала: в современных условиях каждый четвертый руководитель говорит, что усиление протестных настроений вполне возможно, если ситуация не будет улучшаться (такое мнение сегодня высказывается в 1,5 раза чаще, чем в прошлом году).

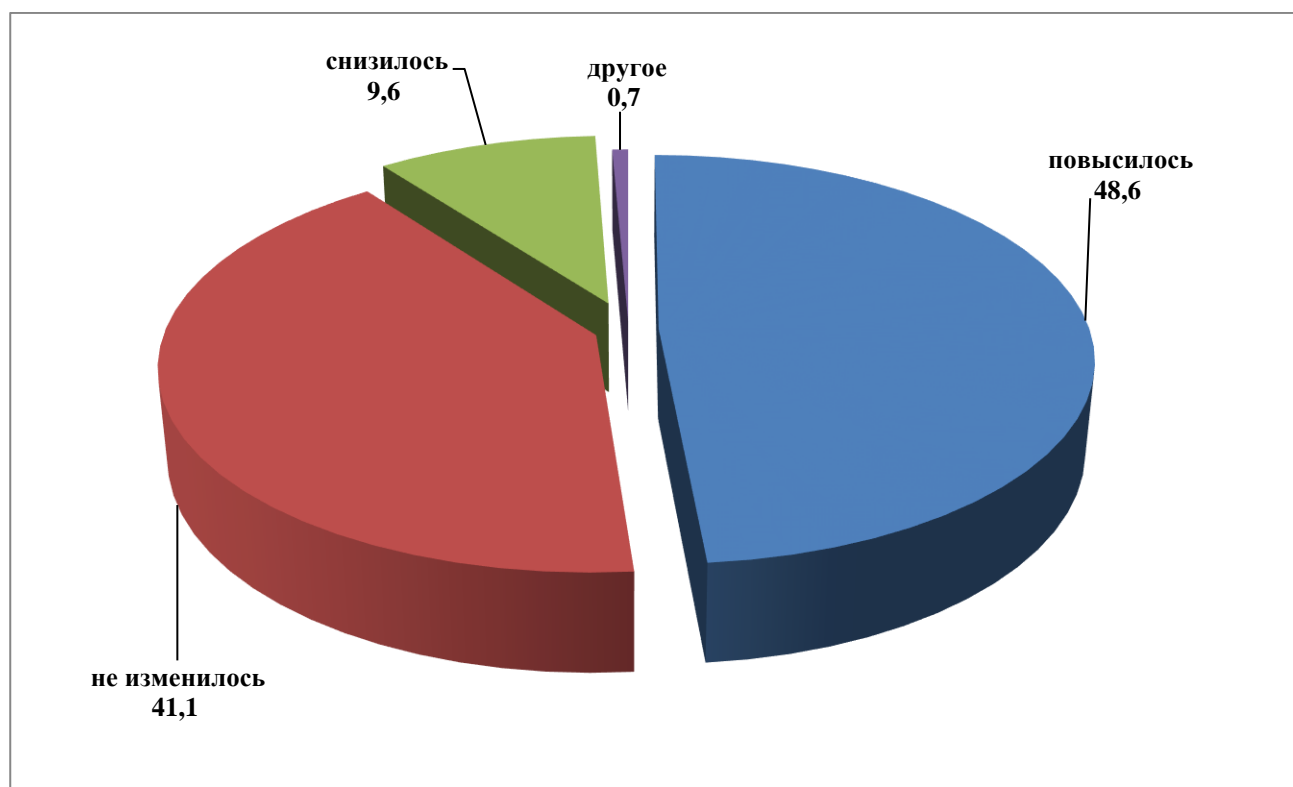
**Оценка возможности нарастания протестных настроений среди населения,
% к числу ответивших**



Вместе с тем, основной источник недовольства жителей, по мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, коренится не столько в особенностях ситуации на местах и нерешенности местных проблем, сколько в общей экономической ситуации в стране. 80,7% опрошенных связывают возможность нарастания протестных настроений жителей, в первую очередь, с недовольством жителей федеральными реформами (пенсионной, мусорной и т.п.), считая усиление протестного потенциала обусловленным именно общей ситуацией в стране.

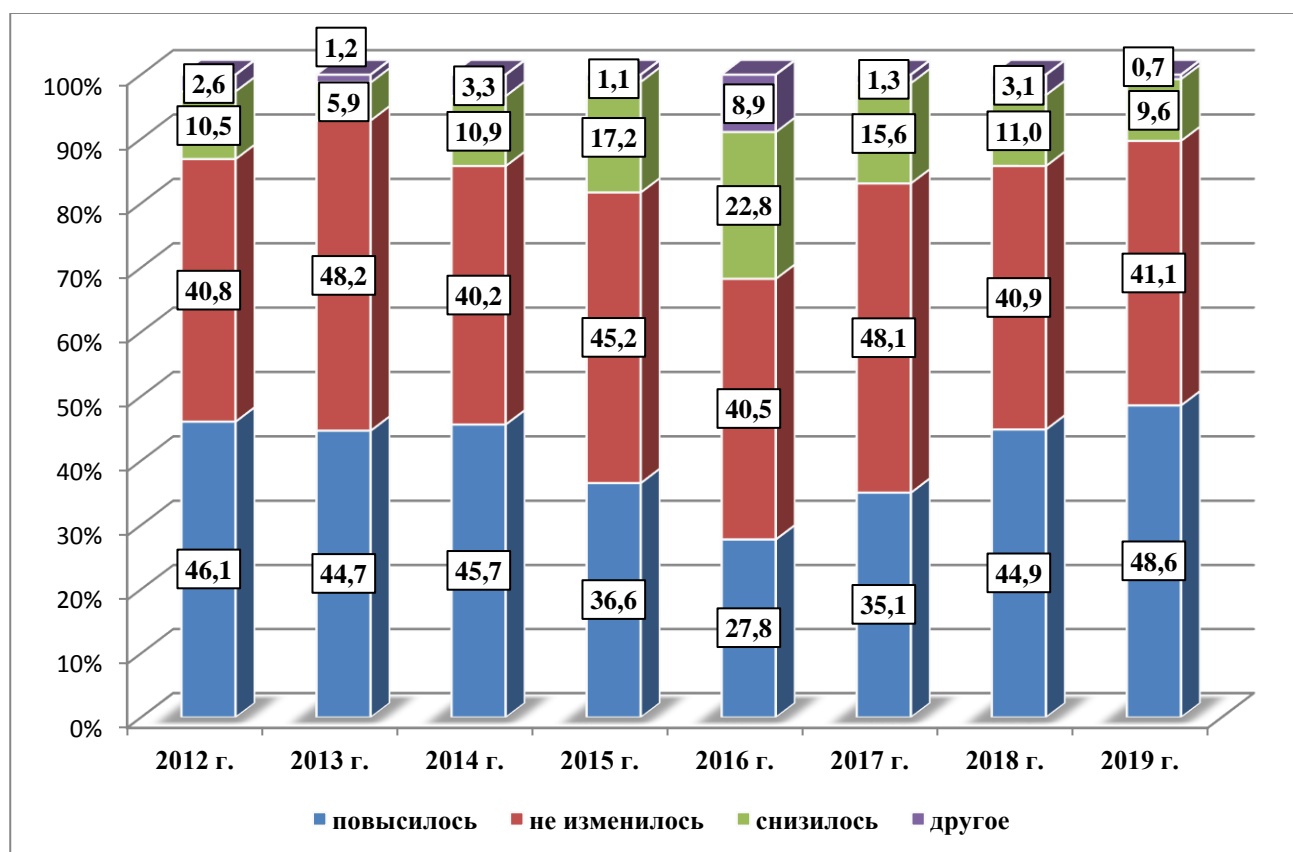
Другими источниками возможного нарастания протестных настроений, по мнению руководителей муниципальных образований, являются, с одной стороны, недостаточная информированность населения (прежде всего при принятии вынужденных, но непопулярных решений), с другой стороны – недостаточный учет мнения населения при принятии управленческих решений, на что указывают 18,4% ответивших, а также излишняя политизация органов власти.

**Оценка изменения доверия населения
к деятельности местных органов власти,
% к числу ответивших**



Вместе с тем, снижение доверия населения к органам местной власти сегодня отмечают только 9,6% опрошенных руководителей, 41,1% считают, что доверие не изменилось, а 48,6% говорят о некотором повышении доверия к органам местной власти. Таким образом, по сравнению с прошлым годом, цифры изменились лишь немного, когда была отмечена позитивная тенденция оценок, и в 2019 г. структура оценок доверия напоминает 2012 г. – один из наиболее благополучных периодов выхода из предыдущего кризиса.

**Динамика оценок изменения доверия к местной власти,
% к числу ответивших**



Таким образом, ресурс доверия населения органам местной власти по-прежнему достаточно высок, и одна из задач состоит в том, чтобы его не растратить. Вместе с тем представляется, что у местной власти есть недостаточно используемые резервы для улучшения ситуации и повышения доверия населения.

По мнению опрошенных руководителей муниципальных образований, наиболее эффективным способом повышения доверия к органам местной власти является

активизация использования информационных ресурсов: прежде всего, информирование населения о решении вопросов, поднимаемых жителями в ходе встреч на местах, через выездные приемные, через местные средства массовой информации, а также привлечение жителей к обсуждению программ развития территории.

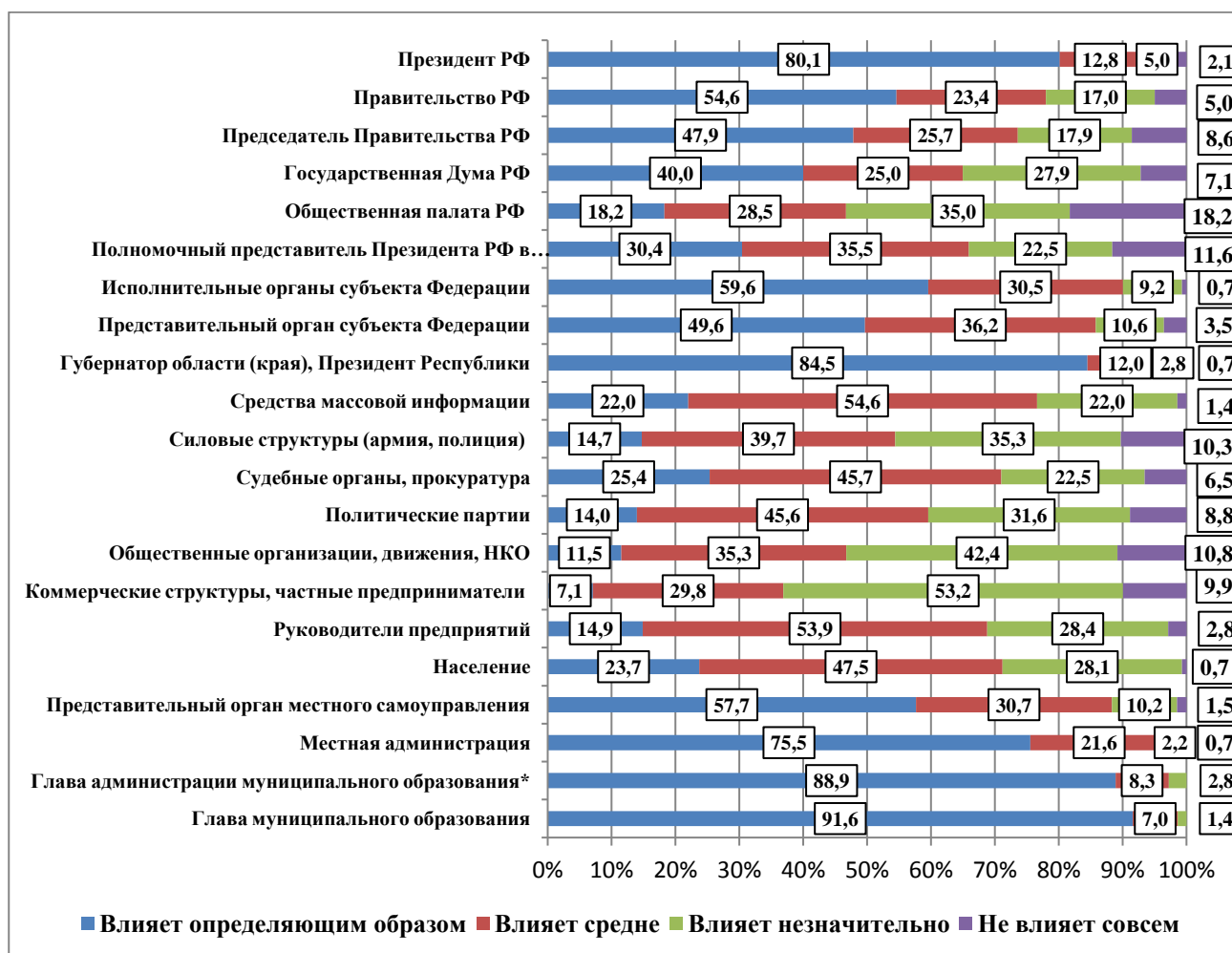
**Способы повышения доверия населения к органам местной власти,
% к числу ответивших**

	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.
Выездные приемные, проведение встреч с жителями, на местах	74,8	68,0	70,5	70,1	68,9	72,8	61,9
Привлечение жителей к обсуждению программ развития территории	72,7	72,7	67,9	67,5	64,4	59,8	63,1
Систематическое размещение в СМИ информации о решении вопросов, поднимаемых жителями	72,0	64,8	69,2	76,6	84,4	75,0	66,7
Регулярные отчеты руководителей перед населением	46,2	51,6	44,9	42,9	64,4	53,3	56,0
Привлечение общественных организаций к разработке муниципальных программ	19,6	24,2	26,9	31,2	27,8	30,4	28,6

При этом, не принижая значения повышения информированности, имеет смысл обратить внимание на эффективность привлечения жителей не только на стадии обсуждения программ развития территории, но и на стадии их разработки, в первую очередь, через включение в разработку общественных организаций (НКО), сбор и систематизацию предложений, поступающих от населения. Представляется, что в современных условиях этот ресурс местными властями недооценивается и недоиспользуется, поскольку среди субъектов влияния на решение вопросов местной жизни, по мнению опрошенных руководителей, население находится на 14 месте из 21, а НКО – на предпоследнем, 20 месте.

Таким образом, что касается населения как основного субъекта самоуправления, то оценка его влияния, как и в прошлые годы, по-прежнему достаточно сдержанная.

Оценка интенсивности влияния различных субъектов на решение вопросов местной жизни, % к числу ответивших



В настоящее время распределение оценок влияния населения имеет некоторую асимметричность со скосом в отрицательную сторону: 23,7% опрошенных определяют роль населения как определяющую и 29% как незначительную. При этом сейчас почти никто уже не считает, что нет необходимости в широком участии жителей в принятии решений, поскольку это может только привести к нежелательным конфликтам, лишь 4,2% опрошенных говорит о невозможности активизации жителей в решении местных вопросов и только 14,1% пока сомневается в этом. А 78,2% руководителей муниципальных образований сегодня видят возможности повышения активности населения в решении местных вопросов. В целом, возможно, имеет смысл

говорить о некотором сокращении неверия руководителей муниципальных образований в возможность эффективного участия населения в решении местных проблем. Многие опрошенные отмечают рост социальной активности и заинтересованности населения, поскольку населению небезразличны процессы, происходящие в муниципальном образовании, и, соответственно, повышение ответственности за свое место жительства и готовности к участию в решении его проблем.

Основными препятствиями активному участию жителей в самоуправлении главы муниципальных образований, помимо традиционно называемого неверия в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения (52,4%), считают иждивенчество, привычку населения надеяться на готовое (72%), недостаток знаний, некомпетентность (43,4%), индивидуализм (49%), безразличие к общим делам (44,8%). Следует сказать, что эти цифры достаточно устойчивы, повторяясь на протяжении ряда лет. При этом стоит отметить, что в последние годы несколько снизилась доля называющих в качестве препятствия участию жителей в решении вопросов местной жизни иждивенчество, привычку надеяться на готовое, а также некомпетентность населения.

Вместе с тем, пока еще население в глазах многих руководителей выступает скорее как объект управления, а не его субъект – полноправный партнер, способный участвовать в выработке и принятии решений.

В сложившихся условиях основная нагрузка в решении социально-экономических проблем возлагается на систему местного самоуправления, ее основные органы (представительные, исполнительные).

Главная роль в решении местных вопросов, по мнению опрошенных, принадлежит главе муниципального образования (91,6% считают, что он влияет определяющим образом, и никто не говорит о том, что он не влияет совсем). Другим органам местного самоуправления: главе администрации муниципального образования (в случае, если глава администрации не является главой муниципального образования), местной администрации опрошенные отводят соответственно второе и третье места.

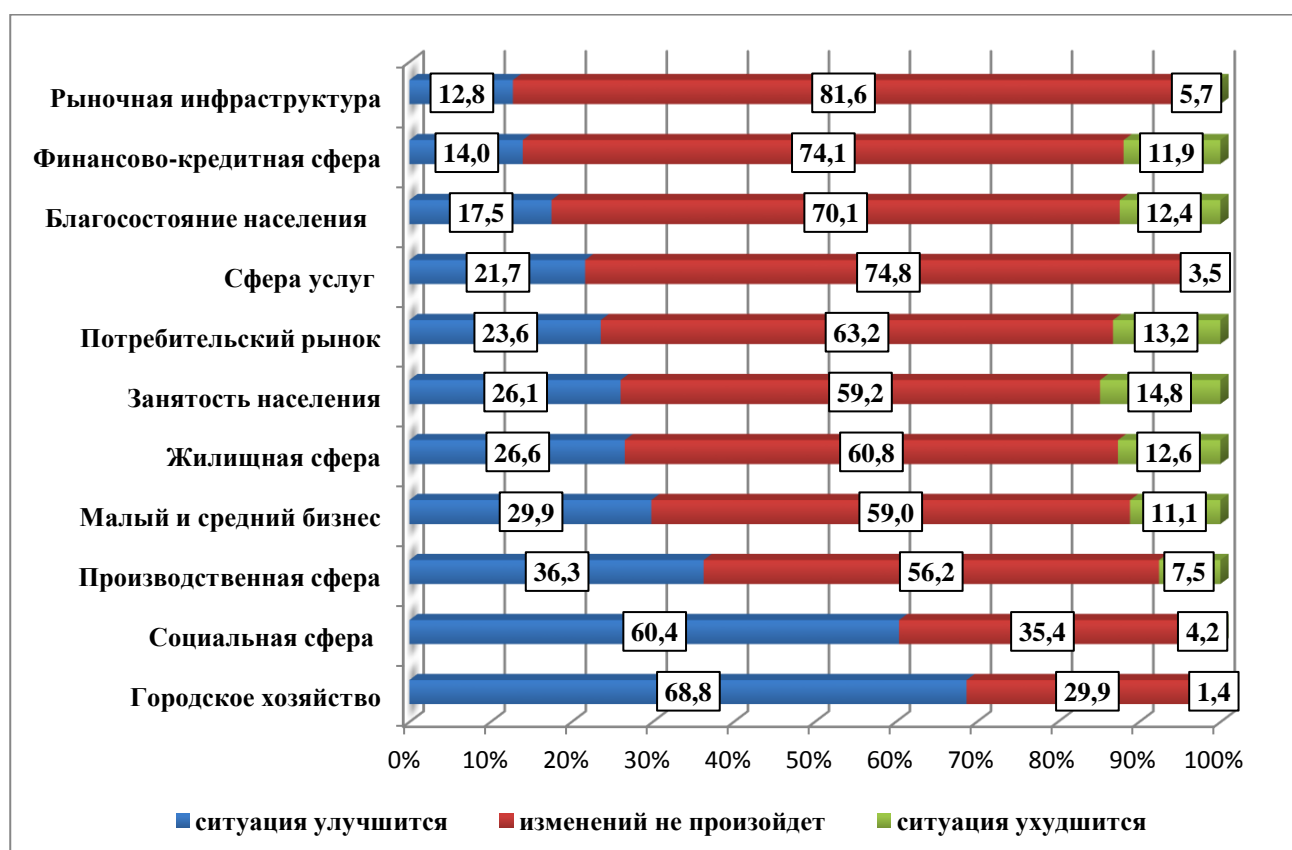
Роль представительного органа муниципального образования, призванного обеспечивать нормативное поле, контроль и защиту интересов населения, оценивается несколько ниже: доля считающих, что представительный орган муниципального образования влияет определяющим образом, в современных условиях составляет 57,7%, при этом 30,7% опрошенных говорит, что он влияет средне, а 10,2% оценивает это влияние как незначительное. Помимо органов местного самоуправления наиболее существенная роль в решении вопросов местной жизни, принадлежит главе субъекта Российской Федерации, который занимает 3 место среди субъектов влияния. При этом несколько ниже оценки существенности влияния других региональных органов власти.

Третью группу субъектов влияния на решение местных вопросов представляют федеральные органы власти, прежде всего Президент Российской Федерации, который по степени определяющего влияния занимает 4 место (на его определяющее влияние указывают 80% опрошенных), причем оценка его роли в последнее время год возросла. Другие федеральные органы власти по степени определяющего влияния занимают с 8-го по 11 места. При этом обращает на себя внимание тот факт, что по сравнению с предыдущими опросами наблюдается некоторое снижение оценок значимости федеральных органов для местного самоуправления. Наиболее существенно снижалась оценка влияния председателя Правительства Российской Федерации. Сегодня 26,4% опрошенных считают, что председатель Правительства РФ незначительно влияет или не влияет совсем на решение вопросов местной жизни, что касается Правительства России, то также наблюдается некоторое снижение оценок влияния. Оценка роли Государственной Думы еще более сдержанная. Таким образом, можно предположить, что не оправдались ожидания, ранее возлагавшиеся руководителями муниципальных образований на федеральный центр, в том числе повлияло и изменение персонального состава этих органов, и оценка их деятельности в современных условиях.

Перспективы и потенциальные возможности улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

Наиболее существенные ожидания улучшений, по мнению опрошенных руководителей, касаются городского хозяйства (68,8%) и социальной сферы (60,4%). По-видимому, это может быть связано с надеждой на реализацию национальных проектов и связанную с ними возможность получения дополнительных средств на развитие этих сфер.

Оценка перспектив 2019 г. по сравнению с 2018 г.
по основным сферам жизнедеятельности,
% к числу ответивших



В целом по всем отраслям ожидания сегодня носят позитивный характер, поскольку доля указавших на возможности негативных изменений ниже, чем позитивных.

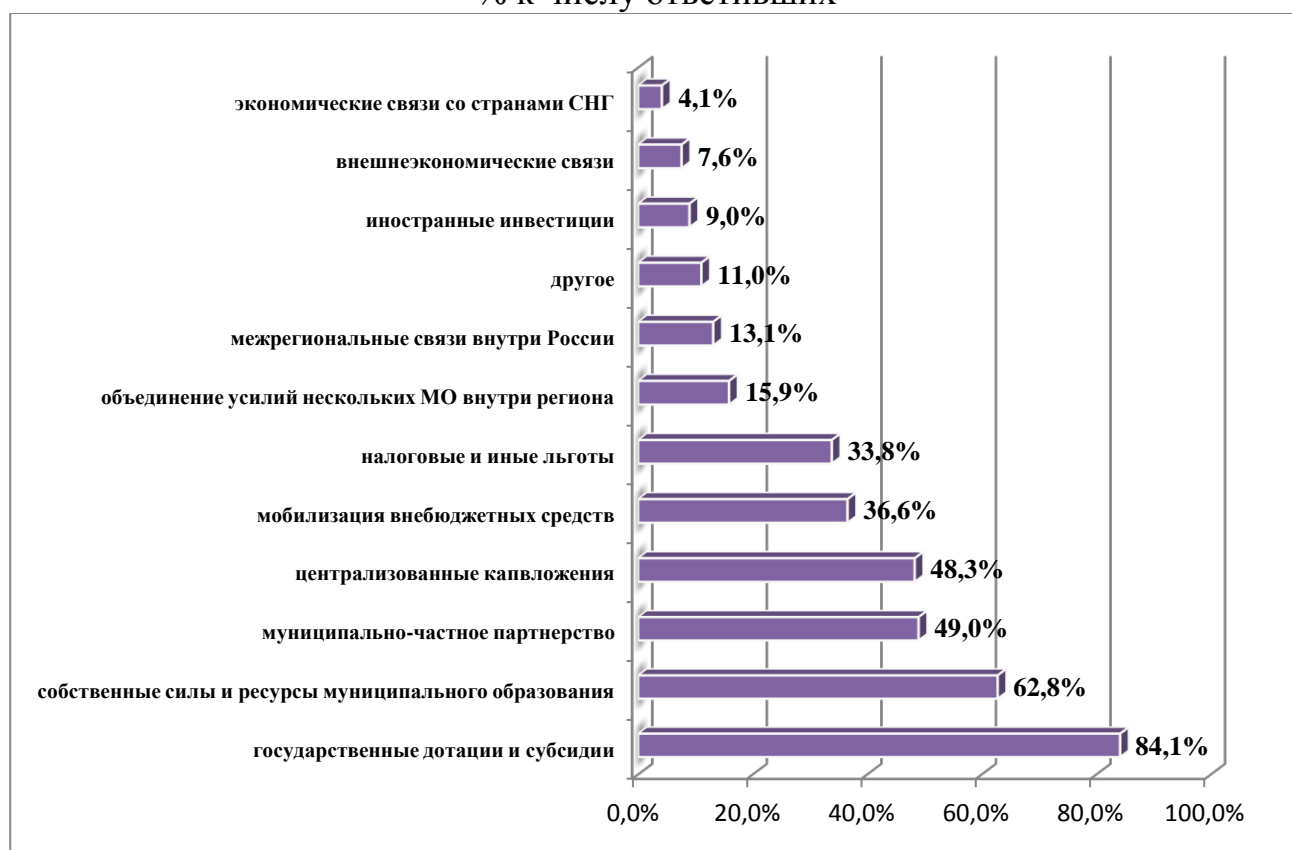
Следует отметить, что оценки перспектив в 2019 г. существенно более оптимистичны, чем в 2018 г., не говоря уже о 2016 г. и 2015 г., доля негативных ожиданий

снизилась практически по всем сферам, что еще раз подтверждает предположение о значительном адаптационном потенциале муниципальных образований.

Какие возможности для улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании видят их руководители?

В качестве основного источника улучшений современной ситуации 84,1% опрошенных рассматривают государственные дотации и субсидии, кроме того достаточно существенна роль централизованных капвложений (48,3%).

**Возможности улучшения социально-экономической ситуации
в муниципальном образовании,
% к числу ответивших**



Следует обратить внимание на то, что надежда на государственные дотации и субсидии устойчиво сохраняет свое лидерство на протяжении всех последних лет, вместе с тем последовательно сокращаются ожидания централизованных капвложений и налоговых льгот, что, по-видимому, свидетельствует о достаточно трезвой оценке общей ограниченности инвестиционного потенциала и расстановки приоритетов федеральных программ.

Другим важным источником улучшения сегодня 62,8% руководителей называют собственные силы и ресурсы муниципального образования и 36,6% – мобилизацию внебюджетных средств.

Существенные надежды руководители муниципальных образований сегодня возлагают на муниципально-частное партнерство, на это обращает внимание каждый второй опрошенный.

**Динамика оценок возможностей улучшения
социально-экономической ситуации в муниципальном образовании,
% к числу ответивших**

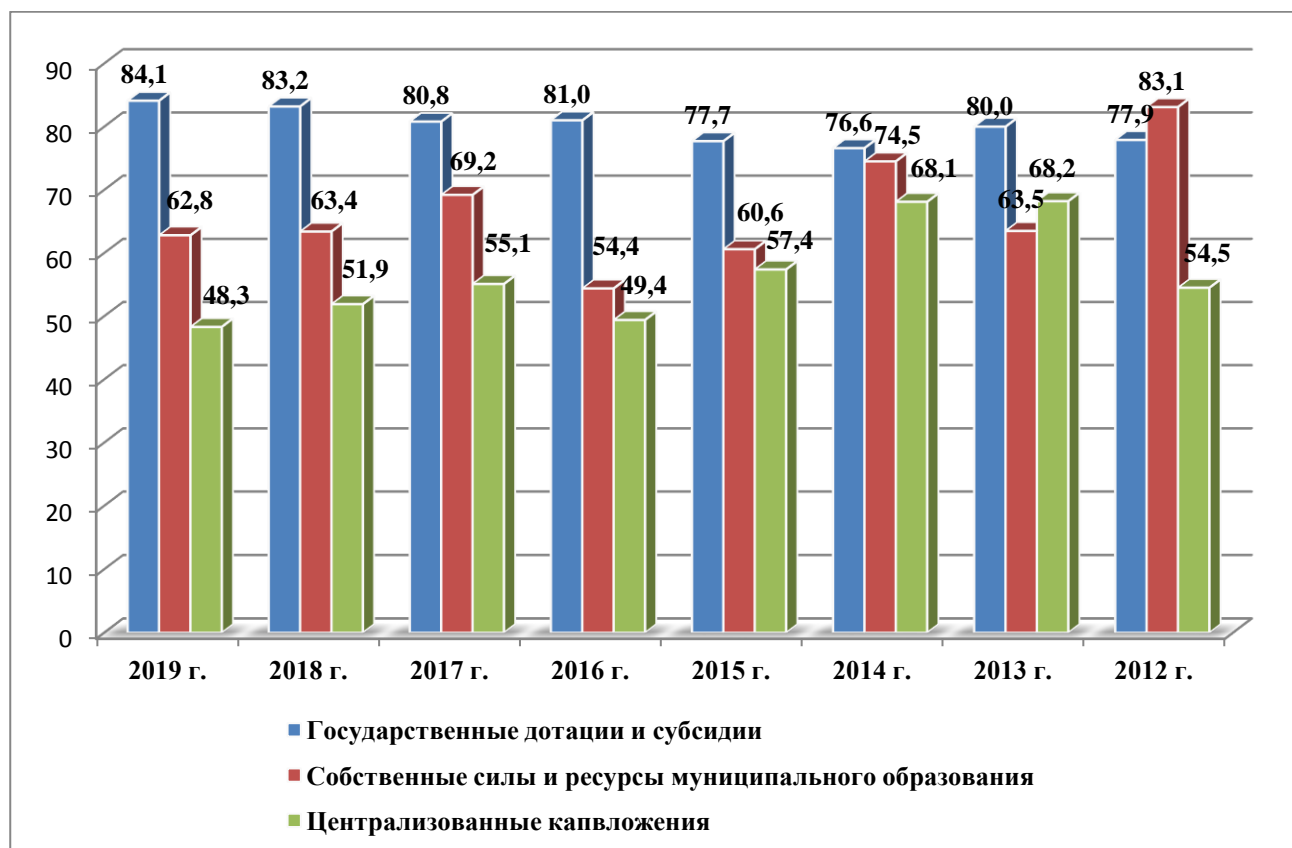
	2019г.	2018г.	2017г.	2016г.	2015г.	2014г.	2013г.	2012г.
Государственные дотации и субсидии	84,1	83,2	80,8	81,0	77,7	76,6	80,0	77,9
Собственные силы и ресурсы муниципального образования	62,8	63,4	69,2	54,4	60,6	74,5	63,5	83,1
Централизованные капвложения	48,3	51,9	55,1	49,4	57,4	68,1	68,2	54,5
Мобилизация внебюджетных средств	36,6	45	50,0	54,4	45,7	50,0	44,7	37,7
Налоговые и иные льготы	33,8	44,3	39,7	40,5	36,2	44,7	30,6	27,3
Объединение усилий нескольких муниципалитетов внутри региона	15,9	11,5	15,4	10,1	19,1	11,7	18,8	11,7
Межрегиональные связи внутри России	13,1	21,4	26,9	27,8	27,7	25,5	21,2	14,3
Иностранные инвестиции	9,0	15,3	21,8	11,4	17,0	14,9	11,8	11,7
Внешнеэкономические связи	7,6	12,2	16,7	21,5	19,1	18,1	15,3	15,6
Экономические связи со странами СНГ	4,1	10,7	14,1	10,1	13,8	7,4	4,7	5,2

Обращает на себя внимание и тот факт, что улучшения, связанные с иностранными инвестициями (9,0%), а также внешнеэкономическими связями (7,6%), хотя и не потеряли своей значимости для отдельных муниципалитетов, но надежды на них последовательно уменьшались.

Также несколько снизилась ориентация на усиление межрегиональных связей внутри России (13,1%) и экономических связей со странами СНГ (4,1%), причины которой заслуживают специального анализа. При этом сохранили свое значение

внутрирегиональные межмуниципальные взаимодействия, направленные на объединение усилий нескольких муниципальных образований в решении местных проблем (15,9%).

**Динамика соотношения централизованных и собственных источников
улучшения ситуации в муниципальном образовании,
% к числу ответивших**



Говоря о динамике основных источников улучшения ситуации в муниципальном образовании, еще раз стоит подчеркнуть, что ориентация на собственные силы и ресурсы колеблется: в 2019 г. снова несколько снизилась по сравнению с 2017 - 2018 гг., когда она выросла после некоторого падения в 2015-2016 гг. и сейчас напоминает уровень 2013 г. – года выхода из предыдущего кризиса. Только 9,6% опрошенных руководителей сегодня считают, что собственные возможности их муниципального образования ограничены.

Собственные возможности для улучшения ситуации опрошенные руководители муниципальных образований связывают с промышленным, туристическим, кадровым и научно-образовательным потенциалом.

В качестве основного драйвера развития муниципального образования более половины опрошенных отмечают промышленный потенциал. Выгодное географическое положение стабильно занимает третье место среди возможностей улучшения ситуации.

Распределение ответов на вопрос:
**«Каким собственным потенциалом для улучшения ситуации
 обладает муниципальное образование?»**,
 % к числу ответивших



В этих условиях повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования (причем не только для иностранных инвесторов, но и для российских) становится очень важной задачей местных властей. При этом именно территория для застройки, площади для развития торговли и производства, выгодное географическое положение, уникальные природные ресурсы, рекреационный потенциал и потенциал для развития туризма и кадры, по мнению многих опрошенных, в наибольшей степени могут повысить инвестиционную привлекательность муниципального образования.

Как уже было показано выше, в качестве одной из перспективных возможностей для развития муниципального образования сегодня рассматривают муниципально-частное партнерство: половина опрошенных указали на имеющийся у них опыт его реализации в отношении муниципальных объектов газо-тепло-водоснабжения, строительства социальных объектов и объектов туристической индустрии, реставрации объектов культурного наследия, создания и реконструкции полигонов твердых бытовых отходов, очистных сооружений и т.п.

В качестве выгод муниципально-частного партнерства для муниципальных органов власти чаще всего указывается:

- возможность привлечения дополнительных ресурсов для решения вопросов местного значения,
- привлечение инвестиций для реализации крупных социально значимых проектов развития инженерной, транспортной, социальной инфраструктуры,
- повышение доступности и качества услуг населению.

Развитие муниципально-частного партнерства, по мнению большинства опрошенных, способствует повышению эффективности использования муниципальных ресурсов, так как привлекает не только материальные средства, но и организационные возможности частного сектора, инновационные технологии, квалифицированные кадры для строительства, реконструкции и эксплуатации важных для муниципального образования объектов.

По словам одного из опрошенных руководителей:

«Наиболее распространенной формой муниципально-частного партнерства является передача объектов муниципальной собственности в концессию. Заключение концессионных соглашений позволяет муниципалитету:

- избежать значительных капитальных затрат на этапе создания/реконструкции инфраструктурных объектов (на инвестиционной стадии);*
- сократить бюджетные расходы на содержание созданных/реконструированных объектов (на этапе эксплуатации);*
- получить в муниципальную собственность имущество, созданное на условиях концессии;*

– разделить часть рисков, связанных с реализацией инвестиционных проектов, с частным партнером;

– создать дополнительные рабочие места».

Учитывая, что муниципально-частное партнерство всегда сопровождается вероятностью возникновения потерь, опрошенные руководители достаточно реалистично оценивают возможные риски.

Среди основных рисков отмечается:

– несовершенство законодательства по развитию муниципально-частного партнерства, его нестабильность, возможность изменения нормативно-правовой базы в период реализации проекта;

– недобросовестность партнеров, неисполнение обязательств в части сроков, объемов и качества работ;

– финансовые риски, необходимость дополнительного финансирования при затягивании сроков реализации проекта, допущенных ошибках при экономическом обосновании проекта либо при изменении рыночной конъюнктуры

– высокая степень неопределенности, связанная с длительностью реализации проектов муниципально-частного партнерства.

Однако, сопоставляя выгоды и риски муниципально-частного партнерства, 88,1% руководителей муниципальных образований, имеющих опыт социального партнерства, оценивают его положительно как одну из перспективных возможностей для развития муниципального образования.

Межмуниципальное взаимодействие как способ улучшений социально-экономической ситуации в муниципальном образовании

Одним из способов улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления может служить межмуниципальное взаимодействие – объединение усилий и ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения. Как уже указывалось выше, в современных условиях 13,1% опрошенных связывает возможности улучшений ситуации с межрегиональными связями внутри России, а 15,3% – с объединением усилий муниципальных образований в регионе.

Межмуниципальное сотрудничество не сводится только к обмену опытом, что само по себе очень важно, но не исчерпывает всех возможностей. Сегодня о наличии кооперационных связей с другими муниципалитетами говорит 35,7% опрошенных руководителей, еще примерно столько же намерены их развивать.

Наиболее распространенными сферами кооперационных связей являются развитие транспортного сообщения, предоставление образовательных и медицинских услуг, которые устойчиво сохраняются на протяжении последних лет. В современных условиях обращает на себя внимание повышение доли указавших складывающиеся кооперационные связи в сфере переработки бытовых отходов, что, по-видимому, является ответом на недавно принятые федеральным центром решения, касающиеся сферы обращения с твердыми бытовыми отходами. В то же время ниже распространенность межмуниципальных связей в развитии системы водоснабжения и водоотведения, обеспечении безопасности, службы спасения, переработке сельскохозяйственной продукции. Представляется, что в этих сферах есть недоиспользуемые резервы кооперации.

Сложившиеся сферы кооперационных связей между муниципалитетами, % к числу ответивших



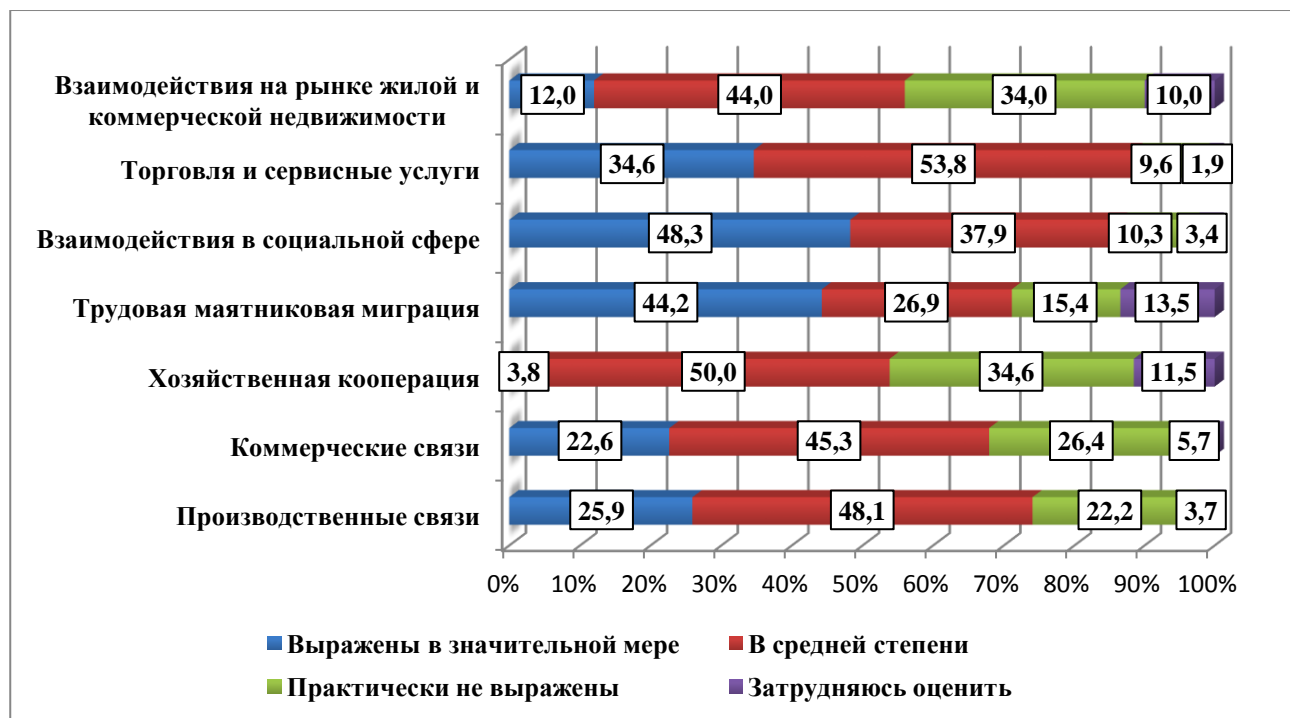
При этом наблюдается значительная дифференциация степени выраженности отдельных видов кооперационных связей.

Так, в современных условиях в наибольшей степени выражены взаимодействия между муниципалитетами в социальной сфере, трудовые маятниковые миграции, а также в сфере торговли и сервисных услуг.

Наличие производственных связей отмечает каждый четвертый опрошенный руководитель.

Среди наименее выраженных взаимодействий называются хозяйственная кооперация, а также взаимодействия на рынке недвижимости, о которых соответственно 34,6% и 34,0% ответивших говорят, что в этих сферах межмуниципальное сотрудничество практически не наблюдается.

**Оценка интенсивности связей
между муниципальными образованиями,
% к числу ответивших**



Если говорить о тенденциях изменения интенсивных кооперационных связей, то за последние годы наиболее выражена позитивная динамика взаимодействий в сфере производственных связей, трудовой маятниковой миграции, а также в социальной сфере. Что касается хозяйственной кооперации, то здесь изменений интенсивности практически не наблюдалось, причины такой стабильности заслуживают отдельного исследования.

Следует заметить, что практически все опрошенные руководители муниципальных образований, у которых есть кооперационные связи с другими муниципалитетами, отмечают позитивные моменты в развитии межмуниципальной кооперации, хотя при этом 31,1% говорят и о возможных негативных последствиях этого процесса.

Почти 70% опрошенных не видят особенных трудностей в ходе взаимодействий с другими муниципальными образованиями. Основные проблемы взаимодействия связаны со сложностью координации усилий, с наличием у муниципальных

образований собственных, не совпадающих интересов, а иногда и противоречий, поэтому негативная составляющая процесса кооперирования связана в первую очередь с возможными конфликтами интересов.

Тем не менее, позитивных моментов в развитии межмуниципальной кооперации отмечается существенно больше, чем негативных. Среди основных положительных результатов межмуниципальной кооперации выделяют, прежде всего, повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, обеспечиваемое объединением усилий и ресурсов нескольких муниципалитетов, экономию на издержках при реализации крупных проектов, распространение позитивного опыта, что может стать фактором повышения конкурентоспособности территории.

Вместе с тем, опрошенные отмечают достаточно большое количество барьеров для существования межмуниципальной кооперации. Только 11,1% в настоящее время не видят препятствий для развития горизонтальных связей.

Основные барьеры для существования межмуниципальной кооперации, % к числу ответивших



Основные препятствия для развития горизонтальных связей между муниципальными образованиями связаны, в первую очередь, с несовершенством нормативно-правовой базы межмуниципальных взаимодействий, значительными различиями в качестве жизни в разных муниципальных образованиях, опасениями муниципальных властей потерять самостоятельность, несогласованностью стратегий развития муниципальных образований.

Если говорить о динамике барьеров на пути межмуниципальных взаимодействий, то за последние годы наиболее существенно увеличилось значение такого препятствия для развития межмуниципальной кооперации как опасение муниципальных образований потерять самостоятельность, а также усиление дифференциации качества жизни центра и периферии. В то же время несколько снизилась роль несогласованности стратегий развития муниципальных образований и недостаточно активных действий администрации субъекта Федерации.

Что касается несовершенства федерального законодательства и нормативно-правовой базы межмуниципальных взаимодействий, то за период с 2014 г. по 2019 г. существенных изменений, по мнению опрошенных руководителей, не произошло.

В настоящее время много говорится о городских агломерациях как высшей форме межмуниципального взаимодействия. В стратегии пространственного развития РФ, утвержденной правительством России 13 февраля 2019 г., ключевая роль отведена именно городским агломерациям в качестве основных точек роста экономики. Отношение муниципальных руководителей к декларируемому Правительством РФ стратегическому направлению ускоренного создания небольшого числа городских агломераций вокруг крупнейших российских городов с образованием высокоурбанизированных территорий за счет межгородских пространств, в целом достаточно позитивное.

Из ответивших на этот вопрос руководителей муниципальных образований почти две трети (67,2%) положительно воспринимают этот подход, считая, что это – объективный процесс развития регионов, обеспечивающий формирование экономических точек роста и нового качества жизни. Вместе с тем, 15,5% оценивают эти предложения отрицательно, аргументируя это тем, что концентрация бюджетных

средств для развития приоритетных агломераций не позволит развиваться другим муниципальным образованиям и может привести к ухудшению социально-экономической ситуации. Многие говорят о нецелесообразности унификации решений и необходимости дифференцированного отношения с учетом местных условий и специфики муниципальных образований.

Развитие городских агломераций может давать положительный эффект только при наличии соответствующих предпосылок для их развития, прежде всего, наличия интенсивных взаимодействий между населенными пунктами, развитой сети автомобильных дорог и регулярного транспортного сообщения.

Предпосылки формирования городских агломераций, % от числа опрошенных

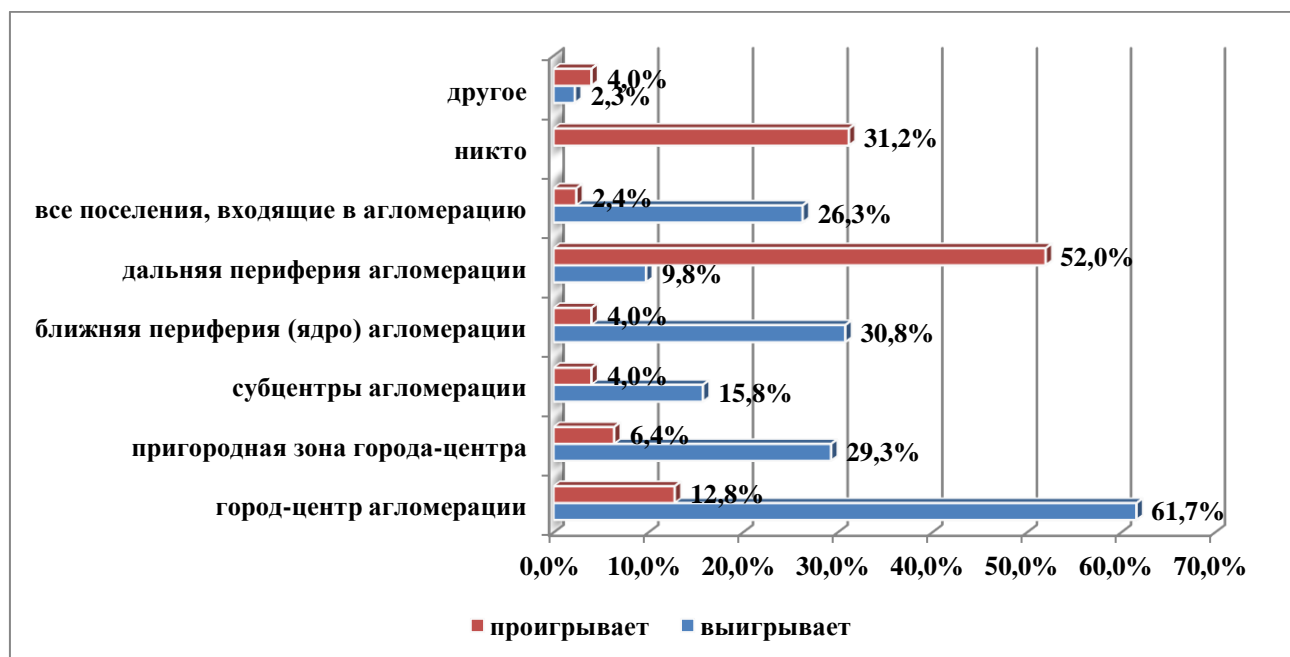


При этом следует иметь в виду, что пространство городской агломерации неоднородно: в ее структуре, помимо города-центра, можно выделить пригородную зону, субцентры, ближнюю и дальнюю периферию, которые по-разному реагируют на процессы агломерирования. Руководителям муниципальных образований были за-

даны вопросы о том, кто в большей степени, выигрывает и проигрывает от агломерационных процессов. По мнению опрошенных, в наибольшей степени от агломерирования выигрывает город-центр (61,7%), ближняя периферия агломерации (30,8%) и пригородная зона (29,3%). Также достаточно распространена точка зрения, что от агломерирования выигрывают все поселения, входящие в агломерацию (26,3%). Надо сказать, что эти цифры достаточно устойчивы.

Что касается негативных последствий, то 52,0% опрошенных считает, что от агломерирования в проигрыше в первую очередь может оказаться дальняя периферия агломерации.

Кто выигрывает и кто проигрывает от процесса агломерирования, % от числа опрошенных



Интересно, что почти по большинству элементов структуры агломерации доля позитивных оценок результатов агломерирования преобладает над негативными, за исключением дальней периферии, по отношению к которой очень высока доля руководителей, считающих, что муниципальные образования дальней периферии проигрывают. Таковых более чем в пять раз выше, чем тех, кто видит в агломерировании выигрыш для них.

По сути, это означает, что от формирования агломерации в первую очередь все-таки выигрывают более сильные, что идет вразрез с провозглашаемой социальной целью агломерирования (создание условий для повышения качества жизни и социального благополучия населения) и может повлечь за собой серьезные негативные социальные последствия, такие как нарастание дифференциации жителей в зависимости от места их проживания в рамках агломерации.

По-видимому, основной выигрыш города-центра связан с заинтересованностью в расширении существующих границ под жилую застройку, вынос предприятий за городскую черту и т.п.

Среди негативных последствий, которые в первую очередь затронут именно дальнюю периферию, можно выделить стягивание населения к крупным городам и обезлюдение части территории и, как следствие, нарастание дифференциации развития «центр – периферия», рост социальной напряженности, возможное усугубление проблем малых городов и других поселений.

В рекомендациях круглого стола на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», организованного Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, проведенного в 15 февраля 2019 г., было зафиксировано, что формами для признания городов ядрами крупных и крупнейших агломераций (с численностью населения более 500 тыс. человек) являются «городские округа с внутригородским делением» либо «города федерального значения». Значительная часть опрошенных руководителей муниципальных образований не согласилась с таким подходом, считая, что, даже для крупнейших агломераций унификация невозможна, деление городских округов на внутригородские территории имеет больше минусов, чем плюсов, и наличие внутригородского деления может привести к усложнению управления территорией, а данное решение не может быть однозначным без учета конкретных условий. В последствии решением профильного Комитета в этих рекомендациях была добавлена и традиционная форма «городской округ».

Еще один важный вопрос, волнующий руководителей муниципальных образований – система управления агломерацией, обеспечивающая успешное ее функционирование.

Сегодня в мировой практике используется несколько моделей управления городскими агломерациями:

- унитарная, предусматривающая создание объединенного муниципального образования на всей территории агломерации путем слияния нескольких муниципальных образований;

- двухуровневая, предусматривающая создание на верхнем уровне объединенного муниципального образования, охватывающего всю территорию агломерации, при сохранении на ее территории других муниципальных образований и разграничении полномочий и ресурсов между центральным и остальными муниципальными образованиями (то есть путем создания двух или более уровней системы муниципальных образований);

- региональная модель управления агломерацией, предусматривающая передачу региональным органам государственной власти полномочий по выполнению общеагломерационных функций (решения ряда вопросов комплексного развития территории) без создания нового территориального образования;

- договорная агломерация, использующая договорное сотрудничество самостоятельных муниципальных образований в составе агломерации.

Поскольку каждая из выделенных моделей имеет свои плюсы и минусы, они были предложены опрашиваемым для оценки их достоинств и недостатков, и выбора модели, предпочтительной для современных российских условий.

По мнению опрошенных, единое муниципальное образование на всей территории агломерации позволяет создать простую и понятную систему управления с единым центром принятия решений и ответственности, обеспечивающую решение широкого круга стратегических задач с лучшей координацией и оперативностью управления, а также экономию финансовых средств на содержании аппарата управления. Основные недостатки этой модели опрошенные видят в монополизации управления, отдаленности власти от населения, сокращении возможностей местного

сообщества влиять на решения властей, потере самостоятельности муниципальных образований, жесткой централизации, выстраивании вертикали власти, и, как следствие, снижении роли местного самоуправления.

С точки зрения опрошенных руководителей, предлагаемая двухуровневая модель в известном смысле напоминает существующую модель «субъект – муниципалитет» со всеми вытекающими последствиями. В качестве положительных сторон муниципальной двухуровневой модели выделяют возможность выработки единой политики на всей территории с одновременным гибким учетом локальных особенностей муниципальных образований, улучшение координации по достижению общих целей при сохранении самостоятельности муниципальных образований. Вместе с тем отмечаются громоздкость системы управления, создание дополнительного «надмуниципального» органа власти, риски бюрократизации, и, как следствие, снижение управляемости. Для муниципальной двухуровневой модели характерны: конфликтность отношений между уровнями и органами власти, дублирование функций и проблемы разграничения полномочий и сложность контроля.

Региональная модель имеет много общего с двухуровневой моделью, и, по сути, может рассматриваться как ее разновидность, где в качестве верхнего уровня выступает не муниципальная, а региональная власть, поэтому, по сути, она обладает всеми достоинствами и недостатками двухуровневой модели. Несмотря на возможности комплексного подхода и выработки единой политики развития территории агломерации, использование такой модели может повлечь за собой потерю самостоятельности муниципальных образований, усиление зависимости муниципалитетов от решений, принимаемых на региональном уровне, выстраивание управленческой вертикали, сложность принятия оперативных решений, отдаленность населения от власти и, в конечном счете, снижение роли местного самоуправления.

Договорная модель, по мнению опрошенных, является наиболее гибкой системой управления, которая может обеспечить стабильные партнерские отношения, основанные на добровольной взаимовыгодной кооперации, достижении и поддержании баланса интересов, отсутствие бюрократизма, возможность эффективного сотрудничества муниципальных образований для достижения общих целей. С другой

стороны, отмечаются трудности в достижении согласованных решений, отсутствие умения договариваться, возможность возникновения конфликтов интересов.

В результате большая часть ответивших руководителей муниципальных образований, сопоставляя плюсы и минусы каждой модели, посчитали более предпочтительной для российских условий договорную модель. Ее назвали 43,9% опрошенных. Вместе с тем, каждый пятый предпочел региональную модель, а 13,4% – создание объединенного муниципального образования.

Развитие системы местного самоуправления

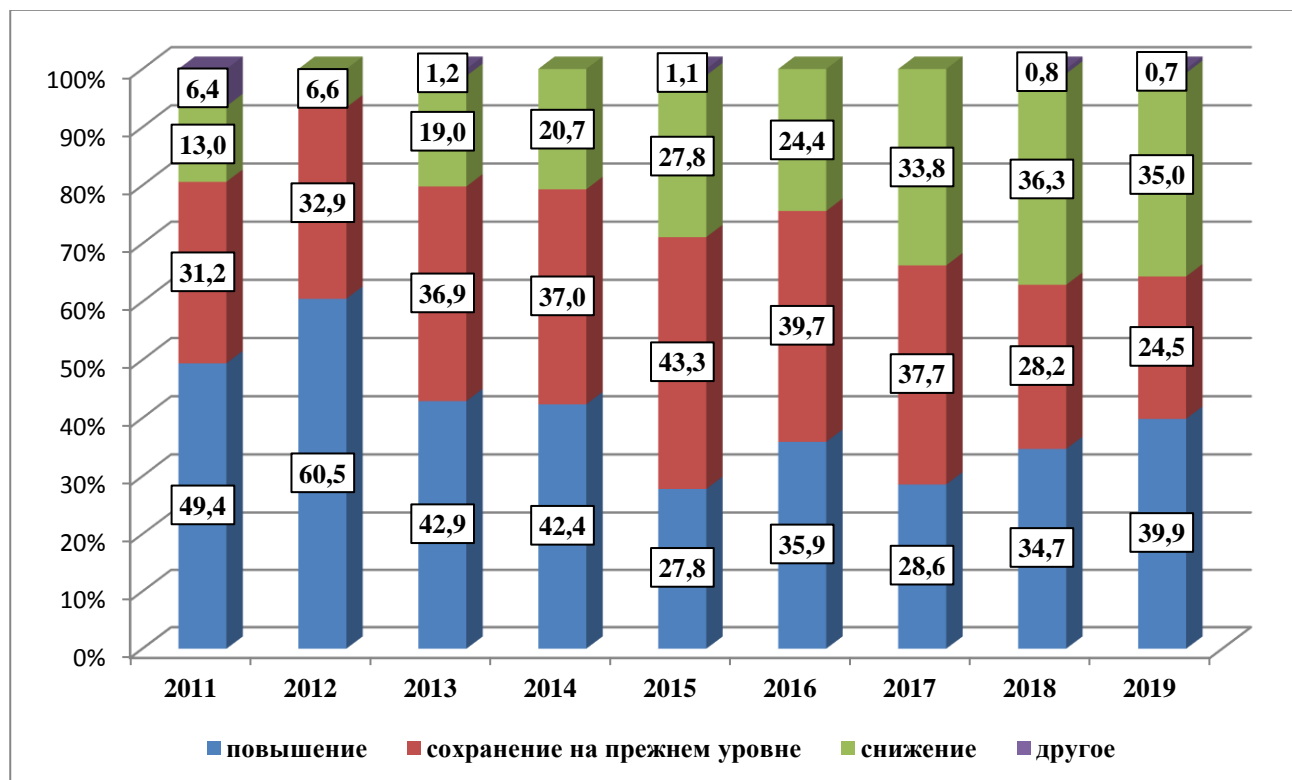
Оценки изменений роли местного самоуправления за последние годы неоднозначны. Основная доля опрошенных руководителей муниципальных образований (35%) в 2019 г. отметили сохранение ее на неизменном уровне. Позитивную оценку изменений роли местного самоуправления дали 39,9% опрошенных руководителей муниципальных образований. При этом доля негативных оценок динамики также достаточно высока (24,5%), хотя и несколько снизилась по сравнению с 2018 г.

Точку зрения о снижении роли местного самоуправления в современных условиях опрошенные обосновывают сокращением объема полномочий в жизненно важных сферах (таких как здравоохранение, образование, безопасность) и их передачей на уровень субъекта Федерации, постоянным перераспределением полномочий между органами власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления, финансовой неподкрепленностью расходных полномочий, сдерживающей самостоятельность местного самоуправления, нестабильностью законодательной базы, излишней централизацией власти и постепенным встраиванием органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти.

Если говорить о долгосрочных тенденциях изменения роли местного самоуправления за период 2011-2019 гг., то следует отметить, что, хотя в 2019 г. оценки стали чуть менее пессимистичными, однако, если сгладить колебания, то можно говорить, что на протяжении всего периода наблюдалась тенденция к сокращению

доли позитивно оценивающих изменения в сфере местного самоуправления, прежде всего, за счет увеличения числа негативных оценок.

**Динамика оценок изменений роли местного самоуправления
за последние годы,
% к числу ответивших**

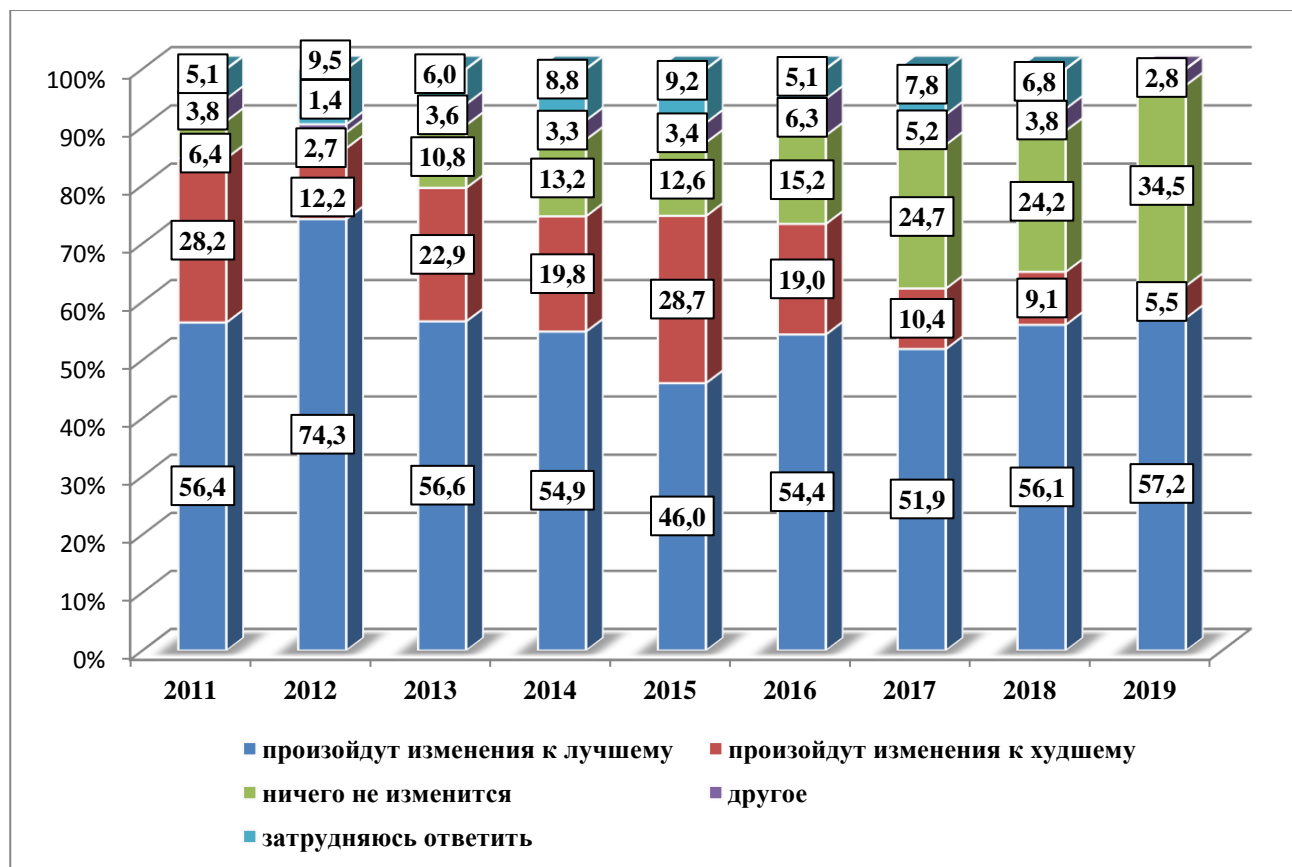


И пока нет оснований говорить, что эту тенденцию удалось переломить.

И, тем не менее, несмотря на сохраняющийся негативный тренд в оценке изменения роли местного самоуправления, ожидания дальнейших изменений в работе местных органов власти далеки от пессимизма. 57,2% опрошенных ожидают, что произойдут изменения к лучшему.

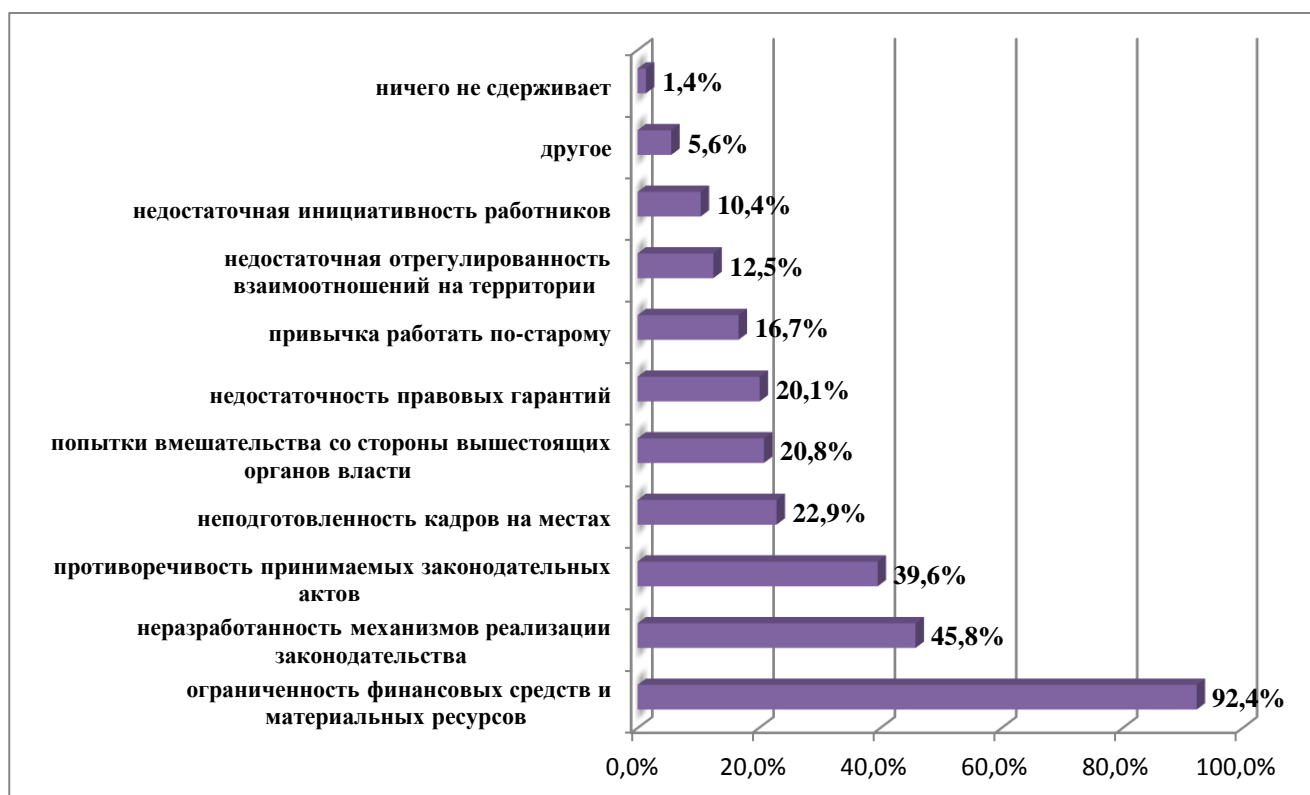
Необходимо обратить внимание на то, что, после достаточно существенного роста пессимизма наблюдавшегося в 2015 г. (когда в ожидании реформирования организации местного самоуправления доля позитивных ожиданий была самой низкой за последние 5 лет), в 2017-2019 гг. наблюдается значительное снижение доли негативных оценок. Это, правда, произошло не столько за счет ожидаемых улучшений, сколько за счет существенного увеличения доли считающих, что никаких изменений не произойдет. Вместе с тем, по числу позитивных ожиданий распределение оценок приблизилось к уровню 2013 г., но не достигло условно благополучного 2012 г.

**Динамика ожидаемых направлений изменений для работы
органов местной власти за 2011-2019 гг.,
в % к числу ответивших**



В целом перспективы развития системы местного самоуправления в русле провозглашенных направлений развития России оцениваются неоднозначно. С одной стороны, по мнению руководителей муниципальных образований, реальная модернизация страны невозможна без повышения роли местного самоуправления, реформа должна позволить повысить эффективность и качество управления в стране, в том числе и на местном уровне, а с другой стороны, в рамках проводимой административной реформы проявляется тенденция к централизации, укреплению вертикали власти, и, следовательно, можно ожидать повышения влияния федерального центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов.

Распределение ответов на вопрос:
**«Что сдерживает самостоятельность местных органов
власти и управления в современных условиях?»**,
% к числу ответивших



По-прежнему, главной нерешенной проблемой, существенно сдерживающей самостоятельность местных органов власти, остается финансовое обеспечение местного самоуправления. Это не только не позволяет осуществлять расходы на социально-экономическое развитие территорий, но даже выполнять текущие расходные обязательства.

Однако, самостоятельность местного самоуправления наталкивается не только на ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов, но и на ограничения нормативно-правового характера: противоречивость принимаемых законодательных актов, а также неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства.

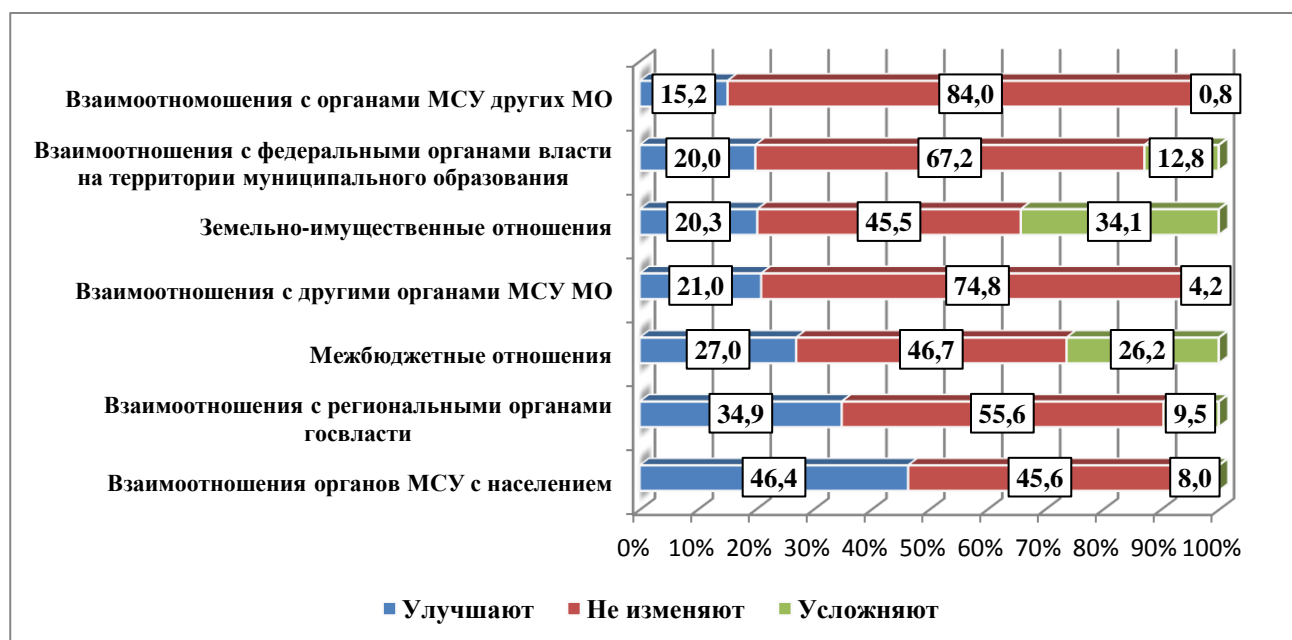
**Динамика оценок факторов, сдерживающих
самостоятельность местных органов власти,
% к числу ответивших**

	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.	2012 г.	2011 г.
Ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов	92,4	92,9	93,6	94,9	92,3	94,6	95,3	94,7	90,8
Неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства	45,8	47,6	61,5	54,4	61,5	64,1	56,5	54,7	61,8
Противоречивость принимаемых законодательных актов	39,6	42,9	47,4	45,6	48,4	52,2	57,6	53,3	52,6
Неподготовленность кадров на местах	22,9	19,8	14,1	10,1	15,4	22,8	21,2	17,3	25,0
Недостаточность правовых гарантий	20,8	24,6	21,8	20,3	14,3	29,3	28,2	30,7	27,6
Попытки вмешательства со стороны вышестоящих органов власти	20,8	23,8	29,5	24,1	28,6	26,1	31,8	25,3	30,3
Привычка работать по-старому	16,7	11,9	14,1	15,2	8,8	16,3	14,1	18,7	25,0
Недостаточная отрегулированность взаимоотношений на территории	12,5	7,9	10,3	8,9	14,3	13,0	10,6	24,0	11,8
Недостаточная инициативность работников	10,3	14,3	10,3	5,1	9,9	8,7	8,2	6,7	19,7
Ничего не сдерживает	1,4	0,8	0,0	1,3	2,2	0,0	0,0	1,3	1,3

Если говорить о динамике оценок сдерживающих факторов, то они в целом устойчивы: в 2019 г. можно отметить лишь некоторое нарастание проблем недостаточной отрегулированности взаимоотношений на территории и привычки работать по-старому.

Серьезным препятствием для нормальной работы органов местного самоуправления по-прежнему является нестабильность нормативно-правовой базы, постоянно вносимые поправки в отдельные законодательные акты, регулирующие деятельность местного самоуправления. При этом отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно.

Распределение ответов на вопрос:
«В каких сферах изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, способствуют улучшению ситуации в вашем муниципальном образовании? А в каких, наоборот, усложняют работу?»



По мнению опрошенных, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, существенно не меняют взаимоотношений с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (74,8%), с органами местного самоуправления других муниципальных образований (84,0%) и с федеральными органами власти на территории муниципалитета (67,2%). В связи с изменениями, внесенными в действующее законодательство, 34,1% руководителей муниципальных образований отмечают усложнение земельно-имущественных отношений, причем доля отметивших такие усложнения превышает долю отметивших улучшения в 1,7 раза. Также значительны проблемы стали возникать и с межбюджетными отношениями.

Что касается перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, то в 2018 году 58,5% отметило, что такого перераспределения не происходило. Некоторое перераспределение полномочий касалось отлова и содержания безнадзорных животных (17,8%), наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями (12,6%), соци-

альной поддержки и социального обслуживания (8,1%), а также градостроительной деятельности и правил землепользования (5,9%). При этом опрошенные руководители видят как позитивные, так и негативные эффекты такого перераспределения, причем 68,8% отметили, что уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования в результате перераспределения полномочий не изменился.

При этом следует обратить внимание на высокий уровень оптимизма руководителей муниципальных образований: 89,4% считают наиболее вероятным позитивный сценарий реформирования системы местного самоуправления, направленный на дальнейшее совершенствование действующей системы, четкое разграничение полномочий и обеспечение соответствия полномочий и финансовых источников. И только 6,3% ответивших обращает внимание на наличие вероятности кардинальной перестройки действующей системы, фактический отказ от местного самоуправления и встраивание в вертикаль власти.

В целом оценка перспектив развития системы местного самоуправления, с точки зрения муниципальных руководителей неоднозначна – наблюдается полный спектр оценок: от однозначно положительных до неопределенных или негативных.

В реализации задач, возникающих в современных условиях перед органами местного самоуправления, их руководители ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня.

Наиболее значительные ожидания реальной помощи в развитии системы местного самоуправления в настоящее время руководители местных органов власти связывают с органами государственной власти. Прежде всего, это касается федеральных органов законодательной власти, призванных упорядочить нормативное поле деятельности органов местного самоуправления.

Распределение ответов на вопрос:
**«От кого в первую очередь Вы ожидаете реальной помощи
 в реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления?»**,
 % к числу ответивших



Обращает на себя внимание и персонифицированность ожиданий: наиболее значимым субъектом, на которого возлагаются основные надежды, является Президент Российской Федерации, а также руководитель субъекта Федерации (что касается председателя Правительства, его роль оценивается существенно ниже, занимая только 8 место из 13).

Существенные надежды на возможность получения реальной помощи возлагаются и на межмуниципальное взаимодействие. 25,5% опрошенных связывают свои ожидания с межрегиональными ассоциациями, которые сегодня занимают 7 место из 13 субъектов возможной помощи, значительно опережая надежды на помощь от председателя Правительства Российской Федерации. Что касается других субъектов межмуниципальных взаимодействий, таких как внутрирегиональные советы муниципальных образований и Общероссийский Конгресс муниципальных образований, то их роль оценивается существенно ниже, свои надежды с ними связы-

вают только соответственно 19,9% и 13,5% руководителей муниципальных образований. Таким образом, ожидания, связываемые с межрегиональными ассоциациями, почти в 2 раза выше, чем с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований, что, на наш взгляд, требует более серьёзного изучения причин и поиска направлений повышения их эффективности.

**Динамика ожиданий реальной помощи от различных субъектов,
% к числу ответивших**

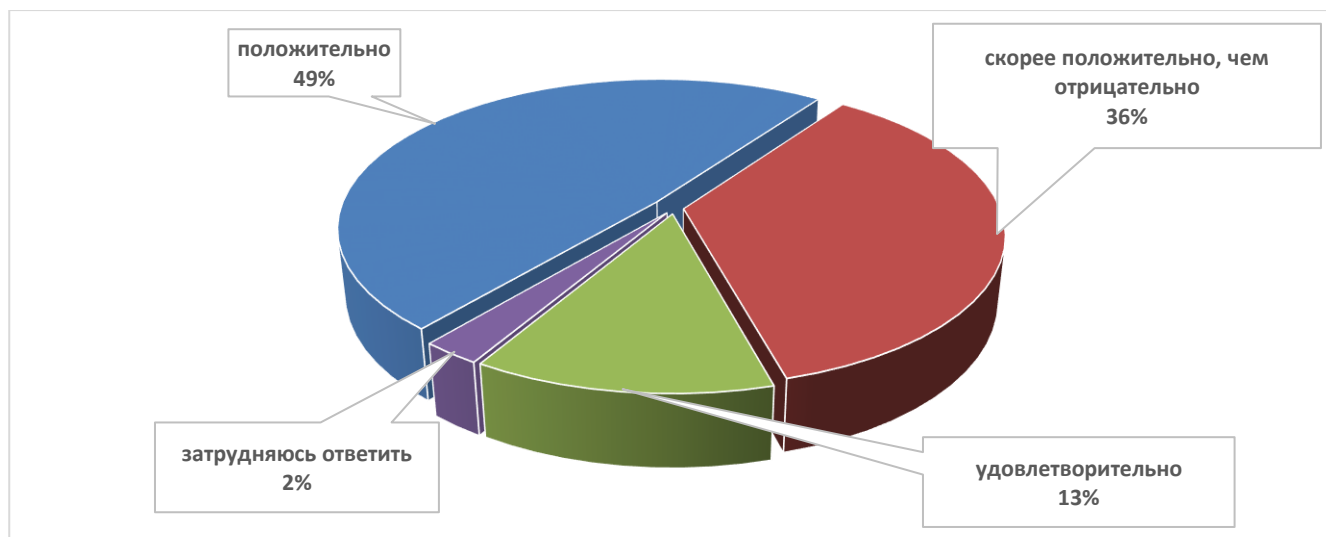
	2019г.	2018г.	2017г.	2016г.	2015г.	2014г.	2013г.
от Президента РФ	71,6	69,6	73,1	79,2	74,2	86,0	76,5
от руководителя субъекта РФ	69,5	66,4	70,5	74,0	66,3	68,6	65,4
от федеральных органов законодательной власти	57,4	56,8	59,0	64,9	62,9	63,0	63,0
от законодательного органа субъекта Федерации	42,6	44,8	50,0	49,4	47,2	46,5	42,0
от Правительства РФ	42,6	30,4	26,9	24,7	25,8	43,0	45,7
от исполнительных органов субъекта Федерации	33,3	29,6	29,5	33,8	28,1	29,1	25,9
от межрегиональных ассоциаций	25,5	30,4	35,9	32,5	36,0	39,5	34,6
от Председателя Правительства РФ	20,6	13,6	21,8	23,4	20,2	29,1	18,5
от совета муниципальных образований субъекта Федерации	19,9	16,0	17,9	13,0	12,4	23,3	16,0
от Общероссийского Конгресса муниципальных образований	13,5	16,0	16,7	10,4	20,2	23,3	18,5
от представителя Президента РФ в федеральном округе	8,5	12,0	15,4	5,2	9,0	17,4	12,3
от Общественной Палаты РФ	6,4	8,0	9,0	3,9	7,9	8,1	2,5

В 2019 г. вновь наблюдается некоторое повышение ожидания помощи от Президента Российской Федерации, руководителя субъекта Российской Федерации и Правительства России. Можно предположить, что такое повышение связано с необходимостью реализации федеральных программ и национальных проектов на местном уровне. Что касается ожиданий, связываемых с председателем Правительства Российской Федерации, то после существенного снижения в 2018 г, они восстановили уровень, наблюдавшийся в 2015 г. Ниже всего ожидания реальной помощи от представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе и Общественной палаты Российской Федерации.

Межмуниципальное взаимодействие и роль АСДГ в решении проблем местного самоуправления²

Как было показано выше, сегодня межрегиональные ассоциации (в том числе Ассоциация сибирских и дальневосточных городов) занимают важное место среди субъектов, от которых руководители муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока ожидают помощи в развитии системы местного самоуправления. Следует заметить, что в нашем регионе эта цифра несколько выше, чем в целом по России и со временем эта цифра растет, что может свидетельствовать о реальной помощи, получаемой муниципалитетами от АСДГ.

Оценка деятельности АСДГ, % к числу ответивших



В целом оценки деятельности АСДГ, сегодня, как и раньше, достаточно высокие: 48,7% оценили ее работу положительно, 35,9% - скорее положительно, чем отрицательно и 12,8% - удовлетворительно. Необходимо отметить устойчивость позитивного характера распределения оценок работы АСДГ, наблюдающуюся в течение всех последних опросов, причем в последнее время присутствует положительная динамика в оценки деятельности Ассоциации. Если год назад оценили положительно и скорее положительно 68,4% ответивших, то в сейчас таковых уже 84,6%.

² В этом разделе использованы результаты опроса руководителей муниципальных образований, являющихся членами Ассоциации.

В целом, по мнению ответивших, Ассоциация играет позитивную роль в организации обмена опытом между муниципальными образованиями и обобщения лучших практик за счет формирования и развития информационной базы, получения оперативной информации и аналитических материалов, проведения тематических отраслевых и межотраслевых мероприятий по обсуждению наиболее актуальных проблем деятельности муниципалитетов с приглашением опытных специалистов и т.п. Такая деятельность, обеспечивающая возможность общения с коллегами, обсуждения проблем и способов их решения, помогает находить оптимальные подходы к решению проблем, возникающих перед местными руководителями, повышает эффективность решения вопросов на местах. АСДГ дает возможность выстраивать горизонтальные связи в сфере муниципального управления, является доступной площадкой для того, чтобы руководители муниципальных образований могли выразить свое мнение, выработать консолидированную позицию и донести ее до федерального центра. Значимым, с точки зрения опрошенных, является представление и продвижение интересов муниципальных образований в органах государственной власти, выработка предложений по совершенствованию законодательства в области местного самоуправления.

Среди наиболее полезных направлений деятельности АСДГ руководители муниципалитетов называют мониторинг изменения законодательства, обсуждение эффективности действующей нормативной базы, регулярный обмен экспертными материалами, обсуждение наиболее актуальных проблем. Отмечается также юридическая помощь, консультационная и информационная поддержки.

Очень важным направлением деятельности АСДГ руководители муниципальных образований считают подготовку совместных предложений органам государственной власти по проектам законов и иных нормативных актов, затрагивающих интересы местного самоуправления.

Вместе с тем, высказываются мнения о недостаточности влияния АСДГ на совершенствование законодательных основ местного самоуправления, подготовку и принятие решений органами власти РФ, лоббирования муниципальных интересов на федеральном уровне и через Конгресс муниципальных образований.

Динамика распределения ответов на вопрос:
**«Какие направления деятельности АСДГ
 Вы считали бы необходимым усилить в дальнейшем?»**,
 % к числу ответивших

	2019 г.	2018 г.	2017 г.	2016 г.	2015 г.	2014 г.	2013 г.
Обмен опытом	59,0	63,6	64,5	71,4	34,5	47,7	65,1
Лоббирование интересов муниципалитетов через ОКМО	56,4	39,4	35,5	31,4	43,1	54,5	34,9
Лоббирование интересов муниципалитетов через федеральные органы государственной власти	53,9	45,5	37,8	42,9	43,1	56,8	58,1
Методическое	43,6	39,4	37,8	40,0	45,1	52,2	46,5
Аналитическое	33,3	33,3	46,6	51,4	47,1	47,7	51,6
Учебное	33,3	9,1	17,9	11,4	21,6	20,5	30,2
Информационное	28,2	36,4	37,8	28,6	47,1	29,5	39,5
Консультационное	25,6	18,2	33,3	40,0	47,1	38,6	30,2

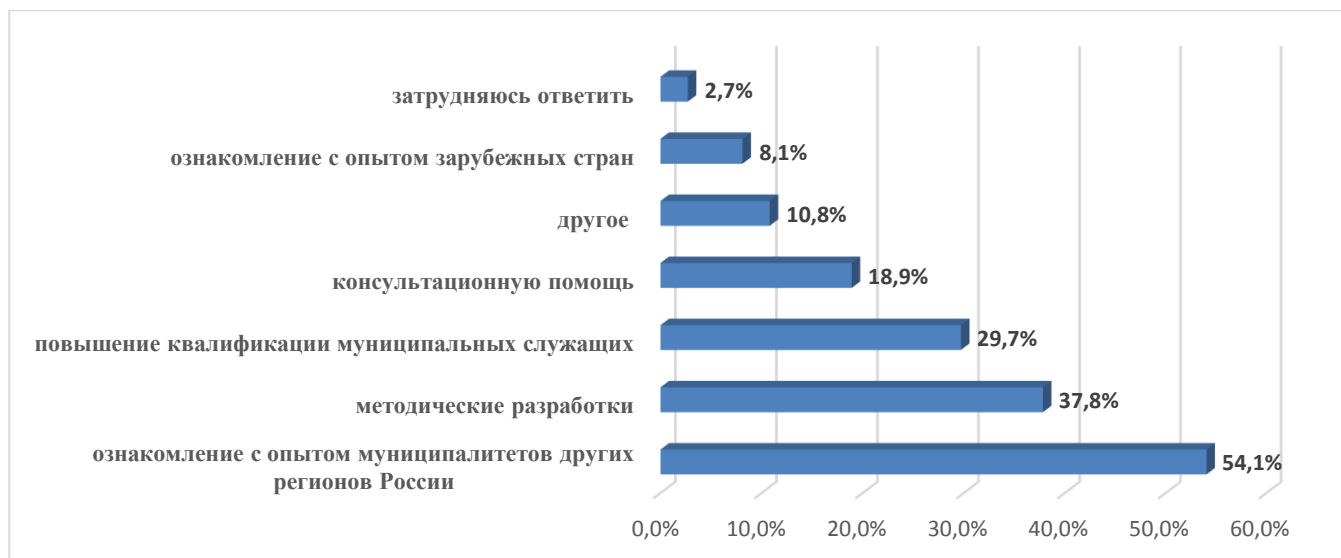
Среди высказанных пожеланий по улучшению работы АСДГ – усиление учебной деятельности Ассоциации, интенсивность которой резко возросла в 2018 году. Различные курсы повышения квалификации, проводимые учебным центром АСДГ оказались достаточно востребованными среди муниципальных служащих и депутатов представительных органов. Теперь высказываются пожелания разнообразить программы курсов, включив такие темы как «земельно-имущественные отношения» и «муниципально-частное партнерство».

Наибольший интерес для муниципальных руководителей представляет обмен опытом решения проблем в сфере ЖКХ и обращения с твердыми коммунальными отходами, жилищным строительством и развитием объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, а также знакомство с лучшими практиками по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В качестве практической помощи муниципальным образованиям, которую их руководители ожидают от АСДГ, наиболее востребованными являются ознакомление с опытом муниципальных образований других регионов, повышение квалификации муниципальных служащих, методические разработки.

Следует обратить внимание что, начиная с 2018 года существенно повысилась востребованность ознакомления с опытом других регионов, прежде всего в отношении реализации механизмов муниципально-частного партнерства, концессий и в целом передачи функций по оказанию социальных услуг в негосударственный сектор.

Необходимая практическая помощь от АСДГ, % к числу ответивших



Что касается аналитической деятельности, то, с учетом сегодняшнего момента, по мнению опрошенных, необходимо в первую очередь усилить следующие направления: анализ реализации федерального законодательства в сфере местного самоуправления (56,4%) и мониторинг изменений системы местного самоуправления (56,4%). При этом следует отметить повышения интереса к мониторингу, что, скорее всего, связано с произошедшими существенными изменениями в организации системы местного самоуправления, а также усугублением проблем законодательного регулирования деятельности местного самоуправления, внесением многочисленных и противоречивых поправок в нормативные акты, усложняющие работу местных органов власти. Также востребованным является сравнительный анализ показателей социально-экономического развития, а также анализ цен и тарифов. Примерно каждый второй опрошенный указал, что эти направления следует усилить.

Требуемые направления усиления аналитической деятельности АСДГ, % к числу ответивших



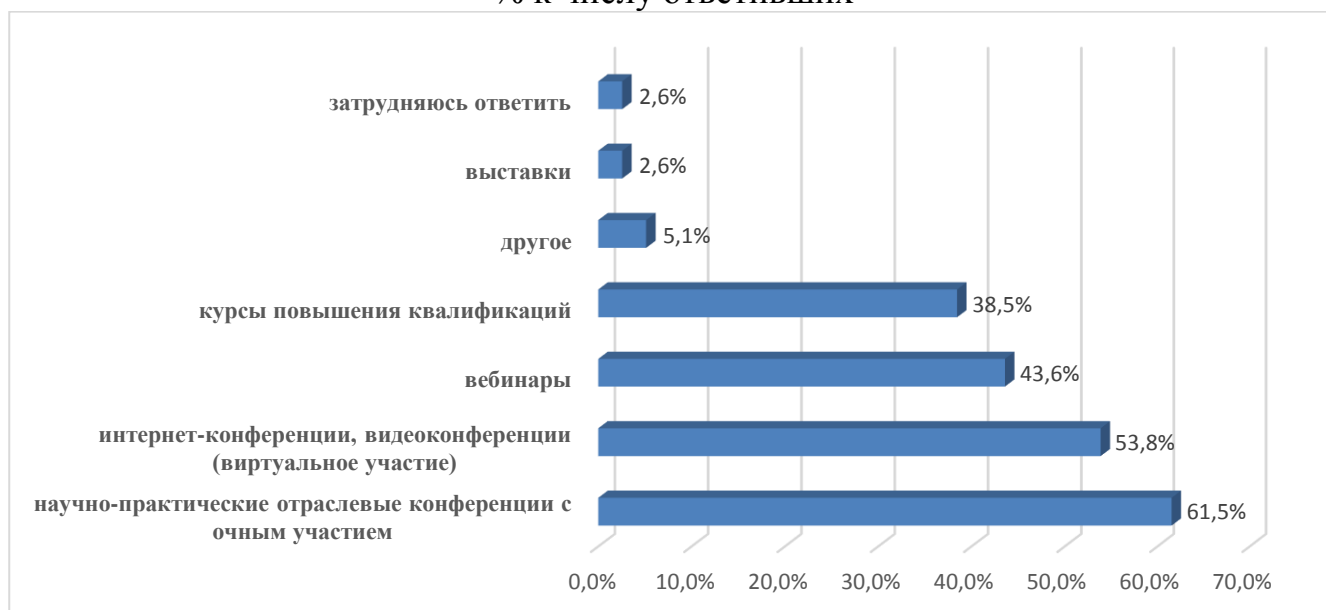
Методическая и консультационная помощь, прежде всего, востребована по вопросам реализации национальных проектов, муниципального контроля, заключения концессионных соглашений в сфере коммунального хозяйства, по реализации нормативных правовых актов в сфере земельных отношений и реализации инвестиционных программ, по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. Необходима также помощь во внедрении общих для муниципалитетов нормативных документов, позволяющих оценить перспективы местного самоуправления в рамках разрабатываемых стратегических направлений развития России. Представляется, что именно на этих направлениях должна сосредоточить свою работу АСДГ в дальнейшем.

В числе наиболее острых проблем, волнующих руководителей муниципальных органов власти, которые им хотелось бы обсудить на мероприятиях АСДГ, названы, прежде всего, ставшие уже традиционными проблемы организации финансово-экономической деятельности, формирования местных бюджетов и межбюджетных отношений, финансового обеспечения полномочий, повышения финансовой самостоятельности муниципалитетов. Другую группу составляют проблемы городского хозяйства: как жилищно-коммунальной сферы и обращения с твердыми коммунальными отходами

(взаимодействие с региональным оператором), вопросы капитального ремонта жилого фонда, ветхого и аварийного жилья, а также проблемы содержания муниципальных дорог. Актуальными являются и вопросы, касающиеся оценки деятельности органов местного самоуправления, взаимодействия с органами прокуратуры, привлечение органов местного самоуправления к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства и понуждение к совершению действий. Кроме того, значительный интерес для обсуждения представляют вопросы муниципально-частного партнерства, реализации федеральных программ и приоритетных национальных проектов, возможности их корректировки в соответствии с потребностями развития муниципальных образований.

Необходимость анализа опыта и обсуждения этих (и многих других) проблем следует учесть при планировании дальнейшей работы АСДГ.

Наиболее предпочтительные формы проведения мероприятий АСДГ, % к числу ответивших

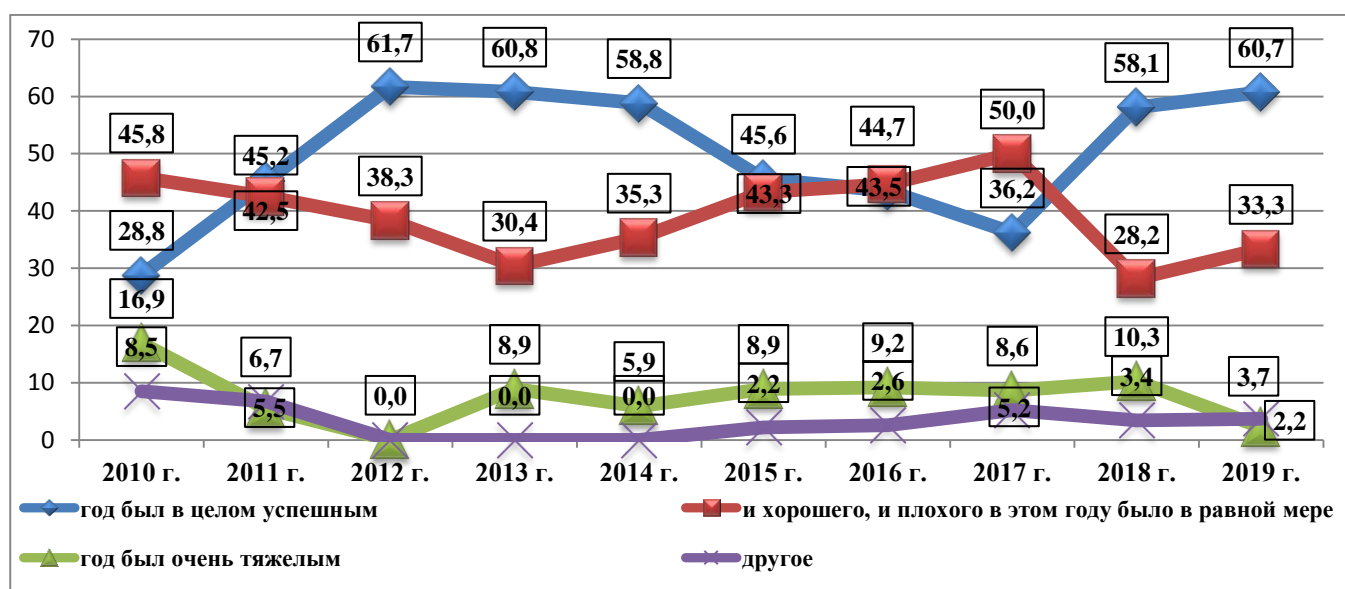


Что касается форм проведения мероприятий АСДГ, то помимо традиционных отраслевых конференций, предполагающих очное участие, сегодня, по мнению опрошенных руководителей, востребованы и относительно новые формы, такие как видеоконференции, вебинары, которые АСДГ намерена развивать.

Подводя итоги прошедшего года

И все же, несмотря на некоторые негативные тенденции, связанные с проблемами, возникающими на фоне усложнения международной ситуации, общая оценка прошедшего года муниципальными руководителями достаточно позитивная, хотя и неоднозначная. 60,7% ответивших считают, говоря словами одного из опрошенных, что «год был непростым, но в целом успешным», а каждый третий считает, что и хорошего и плохого в прошедшем году было в равной мере, и лишь 2,2% оценивают прошедший год как очень тяжелый.

Динамика оценок руководителями муниципальных образований итогов прошедшего года, % к числу ответивших



Основанием для оптимизма руководителей является то, что в прошедшем году удалось многое реализовать из задуманного: прежде всего не только сохранить стабильную ситуацию в муниципальном образовании, но и добиться некоторого ее улучшения. Характер динамики оценок руководителями итогов прошедшего года напоминает оценки предыдущего года, дававшиеся в 2013, послекризисном году.

И хотя удалось решить не все, что было задумано, представляется, что сегодня, несмотря на сложности работы в современных условиях, общая тенденция продолжает носить позитивный характер и это дает определенную уверенность в возможности успешного решения проблем.